



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Daniely Zemanové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobkyně: **Obec Vernířovice**, se sídlem Vernířovice, pošta Velké Losiny, proti žalovanému: **Krajský úřad Olomouckého kraje**, se sídlem Jeremenkova 40a, Olomouc, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 11. 2005, č. j. KÚOK/31271/05/OSR/937, o umístění stavby, za účasti osob zúčastněných na řízení: **1) D. M., a 2) M. M.,** o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 23. 8. 2007, č. j. 22 Ca 47/2006 - 40,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 23. 8. 2007, č. j. 22 Ca 47/2006 - 40, **se zrušuje a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) včas podanou kasační stížností napadá v záhlaví označený rozsudek Krajského soudu v Ostravě (dále jen „krajský soud“), kterým bylo pro vady řízení zrušeno jeho rozhodnutí ze dne 21. 11. 2005, č. j. KÚOK/31271/05/OSR/937. Tímto rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání Obce Vernířovice (dále jen „žalobkyně“) proti územnímu rozhodnutí Městského úřadu v Šumperku, odboru výstavby (dále jen „stavební úřad“), ze dne 10. 8. 2005, č. j. výst. 3450/05-IngDi, o umístění stavby – novostavby rekreační chatky na pozemcích p. č. 1138/5, 2324 v katastrálním území V.

Stěžovatel označil jako důvody kasační stížnosti skutečnosti uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, v platném znění (dále jen „s. ř. s.“). Má zato, že krajský soud nesprávně posoudil právní otázku týkající se obsahu správního spisu, za jehož nutnou součást považoval také územní plán obce. Stěžovatel namítá, že územní plán obce je veřejným dokumentem, kterým se řídí veškeré

změny využití v území, jakož i následná stavební činnost, a veřejnosti proto musí být umožněno do něj na obci a u stavebního úřadu kdykoli nahlédnout. Stěžovatel uvádí, že územní plán obce obsahuje kromě textové zprávy a závazných regulativů, také množství výkresů území, týkajících se způsobu jeho využití, a jednotlivých částí technické infrastruktury. Z důvodu rozsahu územního plánu i z důvodu každodenní potřeby práce s touto dokumentací je proto nemyslitelné, aby byl územní plán obce poskytován jiným osobám než těm, které jej pro svou činnost potřebují. Stěžovatel konstatuje, že pokud při rozhodování krajského soudu vznikla pochybnost o správnosti závěrů rozhodnutí stěžovatele týkající se souladu jím vydaného rozhodnutí s územním plánem žalobkyně, mohl si ve smyslu ustanovení § 77 s. ř. s. vyžádat fotokopie příslušných výkresů a regulativů. Z uvedených důvodů proto stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalobkyně se k podané kasační stížnosti nevyjádřila.

Z obsahu předloženého spisu Nejvyšší správní soud zjistil následující skutečnosti rozhodné pro posouzení důvodnosti kasační stížnosti.

Dne 14. 7. 2005 podali manželé D. a M. M. návrh na vydání územního rozhodnutí o umístění stavby – novostavby rekreační chatky na pozemcích p. č. 1138/5, 2324 v katastrálním území V. Na základě takto podaného návrhu stavební úřad vydal dne 10. 8. 2005 pod č. j. výst. 3450/05-IngDi územní rozhodnutí o umístění stavby a stanovil podmínky pro její umístění a pro zpracování projektové dokumentace.

Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně, jako účastnice řízení dle § 34 odst. 3 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění platném pro projednávanou věc (dále jen „stavební zákon“), dne 23. 8. 2005 odvolání, v němž zejména namítala, že uvedená stavba není v souladu s její územně plánovací dokumentací (včetně její 1. změny) a regulativy uspořádání území. Uvedla, že v řešeném území se dle územního plánu obce vůbec nepočítá s výstavbou individuálních rekreačních chat, a pokud bude umožněna, pak jedině za stejných podmínek jako u individuálních obytných domů.

O podaném odvolání rozhodl stěžovatel napadeným rozhodnutím ze dne 21. 11. 2005, č. j. KÚOK/31271/05/OSR/937, tak, že je zamítl. Po prostudování územního plánu žalobkyně, schváleného dne 19. 9. 2002, a obecně závazné vyhlášky obce č. 18/2002, účinné od 11. 10. 2002, včetně 1. změny, schválené dne 9. 7. 2004, stěžovatel dospěl k závěru, že stavbou dotčené pozemky p. č. 1138/5 a 2324 v kat. území V. se nacházejí na ploše, která je dle schváleného územního plánu určena k rekreaci.

Žalobkyně napadla rozhodnutí stěžovatele žalobou u krajského soudu, v níž shodně jako v podaném odvolání namítala, že rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s územně plánovací dokumentací. Poukázala na skutečnost, že územní plán obce jednoznačně u plochy – parcely č. 1138/1 stanovuje její využití jako sportovně rekreační areál A. – S. o výměře 1,18 ha; a rovněž v bodě XIV. – závazné části územního plánu je zakotvena přednost rekonstrukcí a adaptací stávajících objektů před výstavbou objektů nových, přičemž se nepočítá ani s výstavbou individuálních rekreačních chat.

Krajský soud, aniž se věci meritorně zabýval, žalobou napadené rozhodnutí stěžovatele zrušil pro vady řízení. V odůvodnění svého rozhodnutí konstatoval, že závěry stavebního úřadu ani stěžovatele o skutkovém stavu nemají dostatečnou oporu ve správních

spisech, neboť jejich součástí není územní plán žalobkyně. Krajský soud proto neměl možnost správnost závěrů správních orgánů obou stupňů jakkoli ověřit. V závěru svého rozhodnutí krajský soud stěžovatele zavázal, aby v rámci nového projednání věci doplnil obsah spisu o územní plán obce (včetně jeho 1. změny) a o obecně závaznou vyhlášku obce a po takto doplněném dokazování věc řádně posoudil.

Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a důvody v ní uplatněné stěžovatel opírá o ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tj. nesprávné posouzení právní otázky soudem. Stěžovatel se domnívá, že krajský soud pochybil, pokud v případě, že správní spisy neobsahovaly územní plán obce, zrušil rozhodnutí stěžovatele dle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s., tj. z důvodu, že toto rozhodnutí nemá dostatečnou oporu ve spisech a vyžaduje zásadní doplnění. V kasační stížnosti stěžovatel poukázal na skutečnost, že územní plán obce je veřejným dokumentem, kterým se řídí veškeré změny využití v území, jakož i následná stavební činnost, a veřejnosti proto musí být umožněno do něj kdykoli nahlédnout. Dále uvádí, že z důvodu značného rozsahu této dokumentace, jakož i každodenní potřeby stavebního úřadu s ní pracovat, není možné, aby jako taková tvořila součást spisové dokumentace každého zahájeného řízení.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek krajského soudu a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Při posuzování důvodnosti stěžovatelem uplatněných kasačních námitek Nejvyšší správní soud považoval za vhodné se na počátku své argumentace nejprve v krátkosti vyslovit k některým otázkám spojeným s územně plánovací dokumentací, které mají v projednávané věci svůj význam.

Posláním územně plánovací dokumentace, kterou mj. tvoří také územní plán obce, je zejména sloužit jako podklad pro rozhodování v území, tedy zejména pro rozhodování v územním řízení. Z hlediska svého obsahu řeší územní plán obce urbanistickou koncepci, přípustné, nepřípustné, případně podmíněné funkční využití ploch, jejich uspořádání, určuje základní regulaci území a vymezuje hranice zastavitelného území obce. Z pohledu územního rozsahu se územní plán obce zpracovává pro celé území obce, popř. na základě dohody i společně pro území více obcí.

Samotný proces pořizování a projednávání územně plánovací dokumentace je značně složitý a probíhá v několika fázích, počínaje zadáním, přes koncept, souborné stanovisko a vlastní návrh. Poté následuje schvalování návrhu zastupitelstvem obce.

Územně plánovací dokumentace není po svém schválení závazná jako celek. Vedle závazných částí, k nimž patří základní zásady uspořádání území a limity jeho využití, které jsou stanoveny v regulativech funkčního a prostorového uspořádání území, obsahuje územně plánovací dokumentace také tzv. směrné části řešení. Závaznou část schváleného územního plánu příslušná obec vyhláší obecně závaznou vyhláškou obce (§ 29 stavebního zákona).

Základní obsah územně plánovací dokumentace upravuje také Příloha č. 2 vyhlášky č. 135/2001 Sb., o územně plánovacích podkladech a územně plánovací dokumentaci, ve znění platném pro projednávanou věc (dále jen „vyhláška č. 135/2001 Sb.“), podle které územní plán obce obsahuje *1. Textovou část*, která se dále člení na: *A/ základní údaje*, *B/ řešení územního plánu*, *C/ číselné údaje doplňující a charakterizující navržené řešení*, *D/ závazná*

část ve formě regulativů; a dále 2. Grafickou část v následujícím členění (zestručněno): A/ hlavní výkres s komplexním řešením celého území obce, B/ další dle potřeby samostatné výkresy, C/ schéma hlavního výkresu schváleného územního plánu obce pro potřeby dotčených orgánů státní správy.

Pro schválenou a vyhlášenou územně plánovací dokumentaci jsou v § 19 vyhlášky č. 135/2001 Sb. dále stanovena závazná pravidla pro její evidenci, ukládání a poskytování. Územně plánovací dokumentaci a všechny podklady k ní, jakož i doklady o jejích případných změnách, je povinen evidovat a jejich ukládání zabezpečovat orgán územního plánování, který tuto dokumentaci pořizuje. Schválený plán obce se ukládá u obce, pro kterou byl pořízen, a v rozsahu Přílohy č. 2 vyhlášky č. 135/2001 Sb. se předává také příslušnému stavebnímu úřadu, obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností a krajskému úřadu. Tam, kde je příslušná územně plánovací dokumentace uložena, je do ní také možné nahlédnout a získat z ní potřebné informace. To souvisí s tím, že orgány územního plánování a stavební úřady, které územně plánovací dokumentace evidují a ukládají, jsou povinny umožnit osobám, které prokáží odůvodněnost svého požadavku, nahlížet do této dokumentace a pořizovat si z ní výpisy. Dle ustanovení § 20 citované vyhlášky se schválený návrh územně plánovací dokumentace zpracovává nejméně v tolika vyhotoveních, aby byly splněny shora uvedené požadavky § 19 vyhlášky.

Z výše uvedeného je patrné, že územní plán obce představuje z hlediska svého rozsahu obsáhlou grafickou i textovou dokumentaci, jejíž vyhotovení je pro jejího pořizovatele značně nákladnou záležitostí. Z povahy věci proto není možné (ať už z důvodů ekonomických či z důvodu značného počtu vedených řízení), aby vyhotovení územního plánu obce bylo součástí každého správního spisu v těch řízeních (územní řízení, sloučená územní a stavební řízení či řízení o odstranění stavby), v nichž je soulad s územně plánovací dokumentací správními orgány posuzován.

Z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu vyplývá, že krajský soud zrušil rozhodnutí stěžovatele dle ustanovení § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Důvodem pro zrušení rozhodnutí dle tohoto ustanovení je okolnost, že skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, je v rozporu se spisy, nebo ve spisech nemá oporu, anebo byl správním orgánem zjištěn natolik nedostatečně, že je třeba rozsáhlého nebo zásadního doplnění. V takto vyjmenovaných případech se tedy jedná o situace, kdy správní orgán porušil povinnost zjistit přesně a úplně skutečný stav věci a za tím účelem si opatřit potřebné podklady pro rozhodnutí. O takový případ se však v projednávané věci nejedná.

Z obsahu soudního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že krajský soud dne 24. 5. 2007 (č. 1. 31) vyzval k předložení územního plánu obce a obecně závazné vyhlášky včetně 1. změny nejprve stěžovatele, který na tuto výzvu reagoval přípisem ze dne 5. 6. 2007 (č. 1. 32). V něm stěžovatel uvádí, že má k dispozici pouze neúplnou dokumentaci, která by zřejmě nebyla pro posouzení věci dostačující, a proto žádá krajský soud, aby si územní plán obce vyžádal přímo od stavebního úřadu.

Výzvou ze dne 18. 6. 2007 (č. 1. 34) se krajský soud obrátil přímo na stavební úřad, po němž ve lhůtě jednoho měsíce od doručení této výzvy požadoval předložení dokumentace v tom rozsahu jako v předchozí výzvě adresované stěžovateli. Na tuto výzvu stavební úřad reagoval svou odpovědí ze dne 27. 6. 2007 (č. 1. 35), v níž konstatoval, že s ohledem na skutečnost, že disponuje pouze jediným originálním vyhotovením územně plánovací

dokumentace, která tvoří nezbytný podklad pro každodenní činnost a územní rozhodování stavebního úřadu, není z těchto důvodů možné toto jediné vyhotovení krajskému soudu poskytnout. Zároveň však stavební úřad nabídl krajskému soudu poskytnutí černobílých fotokopíí z této dokumentace na základě bližšího upřesnění, které konkrétní části bude krajský soud v projednávané věci potřebovat. Poté již bez dalšího následuje přímo samotné rozhodnutí krajského soudu ve věci s tím výsledkem, který byl prezentován shora.

Z výše uvedeného je zřejmé, že postup použitý krajským soudem v projednávané věci je možno označit za zjevně nepřiměřený situaci, a to z následujících důvodů. Krajský soud rozhodl v neprospěch stěžovatele, aniž by se pokusil jej přiměřenými prostředky přimět ke splnění uložené povinnosti a aniž by jej zároveň ve smyslu ustanovení § 36 odst. 1 s. ř. s. poučil o jeho procesní povinnosti v takovém rozsahu, aby v řízení neutrpěl újmu. Z obsahu soudního spisu přitom nepochybně vyplývá, že stavební úřad jako správní orgán prvního stupně byl připraven v tomto směru poskytnout krajskému soudu potřebnou součinnost. Krajský soud však namísto toho, aby stavebnímu úřadu sdělil konkretizaci svého požadavku s ohledem na uplatněné žalobní námitky, přistoupil přímo k rozhodnutí ve věci.

Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že pokud správní orgány (stěžovatel, ani stavební úřad) k výzvě soudu nepředložily krajskému soudu územní plán obce, avšak stavební úřad ve své odpovědi na tuto výzvu požádal krajský soud o bližší specifikaci svého požadavku s poukazem na každodenní potřebu územně plánovací dokumentace a její obsáhlost, krajský soud pochybil, pokud rozhodnutí stěžovatele bez dalšího zrušil, aniž by předtím na přípis stavebního úřadu jakkoli reagoval.

Shora popsany procesní postup krajského soudu je v rozporu také s dosavadní judikaturou Nejvyššího správního soudu, jakož i starší judikaturou Vrchního soudu v Praze. Již v rozhodnutí ze dne 27. 9. 2006, č. j. 6 As 33/2006 - 92, publikovaném pod č. 1013/2007 Sb. NSS, zdejší soud v dané souvislosti judikoval: „*Pokud správní orgán nepředloží správní spisy v souladu s výzvou dle § 74 odst. 1 s. ř. s., nelze bez dalšího rozhodnutí správního orgánu zrušit...ale je nezbytné správní orgán k jejich předložení opětovně vyzvat, poučit jej o následcích, které by nepředložení spisu mohlo způsobit (§ 36 odst. 1 s. ř. s.), případně uložit sankci za neuposlechnutí výzvy soudu dle § 44 s. ř. s.*“

Judikatura Vrchního soudu v Praze sice v obdobných případech připouštěla možnost zrušení napadeného správního rozhodnutí, avšak pouze tam, kde se soud marně a opakovaně dožadoval předložení úplného spisu, správnímu orgánu byla několikrát uložena pořádková pokuta, a i přesto zůstala výzva soudu ze strany správního orgánu nevyslyšena (srovnej např. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 27. 2. 1998, č. j. 6 A 77/96 - 29, zveřejněný pod č. 923/2002 SoJ.).

Za této procesní situace tedy Nejvyššímu správnímu soudu nezbylo, než napadené rozhodnutí krajského soudu v souladu s ustanovením § 110 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

Dle ustanovení § 110 odst. 3 s. ř. s. je krajský soud v dalším řízení vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí. Krajský soud proto v dalším řízení (v reakci na přípis stavebního úřadu ze dne 27. 6. 2007) sdělí konkretizaci svého požadavku na předložení územně plánovací dokumentace obce s ohledem na obsah uplatněných žalobních bodů a na základě takto doplněných důkazních prostředků věcně posoudí zákonnost vydaných správních rozhodnutí.

V novém rozhodnutí krajský soud rozhodne též o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti ve smyslu § 110 odst. 2 s. ř. s.

P o u ě n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 17. ledna 2008

Mgr. Daniela Zemanová
předsedkyně senátu