



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy, Ph.D. a JUDr. Lenky Matyášové, Ph.D. v právní věci žalobců: **a) M. F.** a **b) Ing. A. F.**, c) **Ing. J. B.**, a **d) Ing. H. B.**, všichni zastoupeni JUDr. Janem Matějickem, advokátem se sídlem Politických vězňů 98, Kolín, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 11, Praha 5, **za účasti:** Ing. B. N., zastoupený JUDr. Miroslavem Borovcem, advokátem se sídlem Laurinova 1268, Mladá Boleslav, o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 12. 5. 2011, č. j. 11 Ca 339/2009 - 69,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. 5. 2011, č. j. 11 Ca 339/2009 - 69, **se ruší a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím ze dne 9. 9. 2009, sp. zn. SZ 120730/2009/KUSK ORR/Nc, č. j. 141375/2009/KUSK, žalovaný zamítl odvolání žalobců a potvrdil rozhodnutí Magistrátu města Mladá Boleslav ze dne 7. 5. 2009, č. j. OStRM 19172/2008-328, jímž bylo osobě zúčastněné na řízení (Ing. B. N.) vydáno územní rozhodnutí o umístění stavby obytného souboru „N. K.“ na pozemcích parc. č. 1263/1, 507/1, 507/2, 507/4, 507/5, 507/6, 507/7, 509, 518, 512/1, 1740, 624/2, 624/6, 508/3, 508/4 a 508/5 v k. ú. Mladá Boleslav.

Žalobci napadli rozhodnutí žalovaného žalobou u Městského soudu v Praze, který jí rozsudkem ze dne 12. 5. 2011, č. j. 11 Ca 339/2009 - 69, vyhověl, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Městský soud přitom nepovažoval za důvodné námitky žalobců týkající se porušení jejich procesních práv v řízení před správními orgány. Jednalo se zejména o otázku nařízení nového jednání po té, co odvolací orgán zrušil rozhodnutí správního orgánu a uložil mu zabývat se námitkami jednoho z účastníků řízení, o doručování příslušných rozhodnutí a o námitku týkající se překážky litispendence v řízení před správním orgánem prvního stupně.

Důvodnou však městský soud shledal žalobu v části týkající se tvrzeného rozporu rozhodnutí žalovaného s územním plánem. Ten dle žalobců nepředpokládal v dané lokalitě soustředěnou bytovou výstavbu, o kterou osoba zúčastněná na řízení požádala. Závaznou částí územního plánu v této souvislosti bylo znění regulativů, přičemž v daném případě byla závazná příloha č. 1 (regulativy funkčního využití) a příloha č. 3 (zásady prostorového uspořádání a architektonického řešení objektů).

Městský soud uvedl, že z územního plánu města Mladá Boleslav zjistil, že stavba je navržena na plochu funkčního využití s regulativem „SM – smíšená zóna městského typu“, přičemž mezi přijatelné činnosti patří v této oblasti rovněž „činnost obytná“. K tomu městský soud dodal, že si je vědom, že stavební úřad musí při svém rozhodování respektovat základní údaje uvedené v územním plánu, není však možné, aby žalovaný zcela rezignoval na zohlednění lokality, která se nachází v blízkosti uvažované zástavby. Je totiž zřejmé, že navrhovaná zástavba zástavbu stávající značně převyšuje. Dle městského soudu se žalovaný nedostatečně vypořádal s námitkami žalobců, ve kterých poukazovali na obsah stanoviska Ing. arch. P. K., který byl zpracovatelem územního plánu města Mladá Boleslav. Žalovaný totiž podle městského soudu pouze uvedl, že daný „autentický výklad“ není podkladem pro rozhodování v území. Městský soud dodal, že si je vědom toho, že uvedený výklad není závazným stanoviskem, ale je třeba, aby se s jeho závěry, jakožto závěry zpracovatele územního plánu, žalovaný vypořádal. Žalovaný se přitom podle městského soudu nezabýval ani souvisejícími výhradami žalobců vznesenými v odvolání.

Dále městský soud odkázal na § 90 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), v relevantním znění (dále jen „stavební zákon“) a konstatoval, že není možné, aby se stavební úřady vůbec nezabývaly architektonickým řešením budoucí zástavby. Danému kritériu je přitom třeba věnovat zvýšenou pozornost i s ohledem na aktuální problémy s rozvojem nevhodné zástavby v některých lokalitách České republiky. Městský soud konstatoval, že u nyní zvažované lokality lze do budoucna očekávat její zastavění, to by ale mělo být provedeno citlivě, s respektem ke stávajícímu území. Posouzení otázky, zda je umístění stavby v souladu s platným územním plánem, pak souvisí i s otázkou posouzení vlivu stavby na životní prostředí žalobců.

Městský soud uzavřel, že s odvolací námitkou, která se vztahovala k rozporu předložené dokumentace s územním plánem, se žalovaný nevypořádal dostatečně. Proto rozhodnutí žalovaného zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

Osoba zúčastněná na řízení (dále jen „stěžovatel“) napadla rozsudek městského soudu kasační stížností opírající se o důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

pokračování

Stěžovatel poukázal na to, že názor Ing. arch. K. ohledně rozporu stěžovatelova záměru s územním plánem je ojedinělý, a odkázal na stanoviska různých architektů (z nichž se někteří rovněž podíleli na zpracování územního plánu), dle nichž je předmětný záměr plně v souladu s územním plánem. Především ale stěžovatel tvrdí, že se žalovaný s námitkami žalobců, včetně námitek vyplývajících ze stanoviska Ing. arch. K., řádně vypořádal a své rozhodnutí odůvodnil dostatečným způsobem. Je sice pravdou, že žalovaný na straně 3 svého rozhodnutí (správně) uvedl, že „výklad zpracovatele územního plánu není podkladem pro rozhodování v území“, avšak s příslušnými námitkami se z věcného hlediska podrobně vypořádal. V tomto ohledu stěžovatel poukázal na příslušné pasáže na stranách 3 a 5 rozhodnutí žalovaného. Otázkou architektonického rázu dané lokality a souladnosti záměru s tímto rázem a územním plánem se žalovaný i správní orgán prvního stupně opakovaně a podrobně zabývali.

Stěžovatel byl toho názoru, že dostatečně doložil, že jeho záměr nijak negativně neovlivní okolí a zájmy žalobců; vliv na okolí bude naopak pozitivní. Zejména ale tvrdil, že závěr městského soudu týkající se údajného nedostatečného vypořádání se s příslušnou odvolací námitkou je v příkrém rozporu s napadeným rozhodnutím správního orgánu i správním spisem.

Ve svém vyjádření se s podanou kasační stížností plně ztotožnil i žalovaný, který rovněž poukázal na to, že se na straně 5 svého rozhodnutí s příslušnými námitkami žalobců řádně vypořádal.

Ve stanovené lhůtě se k podané kasační stížnosti vyjádřili rovněž žalobci. Ti odmítli názor stěžovatele ohledně nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu. Důkazní hodnotu stanoviska Ing. arch. K. městský soud správně vysvětlil; žalovaný se s ním přitom nikdy relevantně nevypořádal. K věci samotné žalobci uvedli, že územní plán, resp. „závazný regulativ SM“ dle tohoto plánu, v předmětné oblasti nepočítal se soustředěnou bytovou výstavbou, jak ji měl v záměru stěžovatel. Tento záměr nedodržuje požadovanou prostorovou regulaci a požadovanou kontextualitu zástavby. Vykácením zeleně v oblasti plánované výstavby již nyní došlo k celkovému zhoršení klimatu v místě. Žalobci poukázali na konkrétní parametry chystané výstavby a v kontrastu s ním na celkové poměry v daném místě. Správní orgány však skutkový stav věci řádně nezjistily. Nelze konstatovat nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu, ten je podrobně odůvodněn a názory soudu jsou z něj naprosto jednoznačně zřejmé. Nelze proto shledat ani existenci dalších kasačních důvodů dle § 103 odst. 1 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud přezkoumal nejprve formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatel byl osobou zúčastněnou na řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

Posléze Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí městského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Jak vyplývá z rozsudku městského soudu, hlavním a vlastně jediným důvodem, který vedl ke zrušení rozhodnutí žalovaného, byla závěr o nepřezkoumatelnosti tohoto rozhodnutí pro nedostatek důvodů. Tu městský soud spatřoval v tom, že žalovaný podle jeho názoru nedostál své povinnosti zhodnotit v odůvodnění svého rozhodnutí soulad záměru stěžovatele s platným územním plánem města Mladá Boleslav, a to zejména v souvislosti s námitkami žalobců vyplývajících ze stanoviska Ing. arch. K. Zdejší soud se proto dále zaměřil na posouzení otázky přezkoumatelnosti rozhodnutí správního orgánu.

V obecné rovině je třeba na odůvodnění rozhodnutí správního orgánu klást požadavky plynoucí z § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“). To platí i v nynějším případě, neboť dle § 192 stavebního zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2012, *„[n]a postupy a řízení se použijí ustanovení správního řádu, pokud tento zákon nestanoví jinak“*. Z již citovaného § 68 odst. 3 správního řádu pak vyplývá, že *„[v] odůvodnění se uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí“*.

K významu řádného odůvodnění správního rozhodnutí se Nejvyšší správní soud již mnohokrát vyslovil, odkázat tak lze např. na usnesení rozšířeného senátu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 - 74, publikované pod č. 1566/2008 Sb. NSS, v němž zdejší soud konstatoval: *„Podle čl. 1 odst. 1 Ústavy je Česká republika právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana. Součástí pojmu právního státu v jeho soudobém chápání je vyloučení libovůle při výkonu veřejné moci. K tomu slouží při rozhodování o právech a povinnostech, děje-li se tak vydáváním formalizovaných individuálních aktů aplikace práva zákonem stanoveným procesním postupem, tedy i u rozhodnutí vydávaných v daňovém řízení, zpravidla odůvodnění takových aktů. Smyslem a účelem odůvodnění je především ozřejmit, proč správní orgán rozhodl, jak rozhodl, neboť jen tak lze ověřit, že důvody rozhodnutí jsou v souladu s právem a nejsou založeny na libovůli (srov. v tomto ohledu judikaturu Ústavního soudu, např. jeho nálezy ze dne 6. 3. 1997, sp. zn. III. ÚS 271/96, publikovaný pod č. 24/1997 Sb. ÚS, viz též www.usoud.cz). Obsah odůvodnění proto musí být takový, aby uvedený účel, tedy zajištění přezkoumatelnosti rozhodnutí, byl naplněn. Tak tomu je, jsou-li z odůvodnění patrné důvody rozhodnutí v kontextu všeho podstatného, co předcházelo jeho vydání a mělo vliv na jeho obsah. Paušálně definovat požadovaný „minimální“ rozsah odůvodnění, aby bylo v konkrétním případě ještě přezkoumatelné, dost dobře nelze, neboť toto je vždy kontextuální a individuální kategorií – zrcadlí se v něm zejména průběh předchozího řízení, především procesní aktivita stran a prováděné dokazování, povaha skutkových a právních otázek, které byly v řízení řešeny, a v rozhodnutí, jímž bylo jiné rozhodnutí přezkoumáváno, i povaha a rozsah přezkoumné činnosti orgánu, který ve věci rozhodoval, jak vyplývá z konkrétní procesní úpravy.“*

V nyní posuzované věci měl žalovaný taktéž, jak z úřední povinnosti, tak v souvislosti s námitkami žalobců a předloženým stanoviskem Ing. arch. K., posoudit záměr stěžovatele dle hledisek uvedených v § 90 stavebního zákona, tedy, zda je záměr stěžovatele v souladu s vydanou územně plánovací dokumentací; s cíli a úkoly územního plánování, zejména s charakterem území, s požadavky na ochranu architektonických a

pokračování

urbanistických hodnot v území; s požadavky stavebního zákona a jeho prováděcích právních předpisů, zejména s obecnými požadavky na využívání území; s požadavky na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu; s požadavky zvláštních právních předpisů a se stanovisky dotčených orgánů podle zvláštních právních předpisů, popřípadě s výsledkem řešení rozporů a s ochranou práv a právem chráněných zájmů účastníků řízení.

Jak již bylo řečeno, městský soud dospěl k závěru, že žalovaný požadavkům vyplývajícím z citovaného ustanovení stavebního zákona nedostál, když rezignoval na posouzení lokality, v níž mělo dojít k výstavbě, resp. že se žalovaný přezkoumatelným způsobem nevypořádal s (tvrzeným) rozporem předložené dokumentace s územním plánem. S těmito závěry nemůže Nejvyšší správní soud souhlasit.

Obdobně jako městský soud konstatuje i Nejvyšší správní soud, že z platného územního plánu města Mladá Boleslav vyplývá, že umístění zamýšlené stavby je navrženo na plochu funkčního využití s regulativem „SM – smíšená zóna městského typu“. Tento a další regulativy jsou obsaženy v příloze č. 1 k obecně závazné vyhlášce č. 4/2005, o závazných částech územního plánu sídelního útvaru Mladá Boleslav. Regulativ SM tak předpokládá, že v rámci dominantní činnosti v daném území má převládat složka obslužná (servisní), konkrétně *„zařízení služeb výrobních i nevýrobních, drobná nerušící domácí výroba, parkoviště pro potřebu zóny“*. Přitom tyto *„[o]bjekty musí architektonickým členěním stavebních forem a zejména celkovým objemem zastavění respektovat měřítko a kontext okolní zástavby (!)“*. Za přijatelné činnosti jsou dle předmětného regulativu považovány následující: *„Obytná, maloobchodní, správní, ubytovací, sociální - lokální stravování, obchodní centra, administrativa, ubytování, zdravotnická, školská a sportovní zařízení, správa, kultura.“* V potaz je třeba vzít taktéž přílohu č. 3 (Zásady prostorového uspořádání a architektonického řešení objektů) k citované obecně závazné vyhlášce o závazných částech územního plánu, dle níž lze ve stávající zástavbě realizovat dostavby a úpravy jen při dodržení podmínky kontextuality zástavby. Zástavbu je tak třeba provádět v takové stavební formě a objemovém řešení (hmotové členění, výška římsy, způsob zastřešení), které vhodným způsobem navazuje nebo reaguje na převládající charakter a výškovou hladinu okolního zastavění.

Relevantní námitky žalobců ve správním řízení, se kterými se dle názoru městského soudu žalovaný nedostatečně vyrovnal, se týkaly právě tvrzeného nesouladu záměru stěžovatele s výše uvedenými požadavky vyplývajících ze závazných částí územního plánu. Totéž lze říci o souvisejícím stanovisku Ing. arch. K. V rozhodnutí napadeném žalobou však žalovaný uvedl mj. následující:

„Námitka údajného nesouladu s regulativy územního plánu se opírá pouze o jednu část Přílohy č. 3 – Zásady prostorového uspořádání a architektonického řešení objektů Obecně závazné vyhlášky č. 4/2005 (...), a namítající tuto část vykládají jako jediné možné řešení, ze kterého vyvozují, že nová stavba musí mít stejnou formu a objemové řešení jako okolní stavby. V příloze č. 3 je konstatováno, že nová stavba má vhodným způsobem navazovat a reagovat na převládající charakter a výškovou hladinu okolního zastavění. Vhodně reagovat a navazovat neznamená mít stejnou výšku, objem, příp. vzhled. V Příloze č. 1 – Regulativy pro funkční využití je dále uvedeno, že rámcová pravidla prostorového uspořádání jsou součástí funkčního regulativu. Funkčním regulativem v dané ploše je SM – Smíšená zóna městského typu.“

Vymezení dominantní činnosti tohoto funkčního regulativu obsahuje i rámcová pravidla prostorového upořádání, jak je uvedeno v úvodu Přílohy č. 1, ale u přijatelných činností tato pravidla stanovená nejsou. Navržená stavba je dle funkčního regulativu přijatelnou činností. Místo budoucí stavby je charakteristické značnými výškovými rozdíly terénu. V současné době tvoří P. ulici (v úseku přilehlém k navržené stavbě) stavby rozdílných tvarů, výšek, stylů a počtu podlaží. Tato část ulice nemá zdaleka jednotný hmotový, barevný, výškový ani materiálový ráz, ke kterému by se mohla navržená stavba přizpůsobit. Přímo naproti jsou vedle sebe umístěny stavby, které mají počet podlaží od jednoho do čtyř, a stavby ze začátku minulého století tu sousedí se současnou moderní prosklenou stavbou. Nová stavba není navržená v uliční čáře, ale je posunutá k patě svahu, takže nesousedí přímo se žádným z vedlejších objektů a vytváří samostatný obytný komplex, přístupný nově navrženým odbočením z hlavní silnice. Navrženou stavbou dojde k revitalizaci dané lokality, neboť od ukončení činnosti zahradnictví tato část města po desetiletí chátrala, zarůstala náletovými dřevinami a byla zavalena odpady. Návrh stavby využívá dlouhodobě neudržovaných pozemků v intravilánu města, t.j. stavba je včleněna do města, aniž by vytvářela novou monofunkční strukturu bydlení na okraji města (satelit) a nespornou výhodou pro její budoucí uživatele je snadná dostupnost zaměstnání, škol, zdravotnických, kulturních, sportovních, sociálních a dalších zařízení, která vytváří občanskou vybavenost. S tímto podrobným rozbořem a jeho závěrem je odvolací orgán zajedno a shodně se stavebním úřadem konstatuje, že stavba je v souladu s územním plánem sídelního útvaru Mladá Boleslav.“

Jak poukázal stěžovatel, na straně 3 svého rozhodnutí se žalovaný dále vypořádává s případným dotčením práv a právem chráněných zájmů účastníků územního řízení. Zde uváděné pasáže z rozhodnutí žalovaného přitom městský soud paradoxně sám uvádí na stranách 3, 4 a 6 svého rozsudku, v rámci rekapitulace věci.

S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud konstatuje, že žalovaný se s námitkami žalobců po věcné stránce vyrovnal poměrně rozsáhle, uvedl, proč je nepovažoval za důvodné a otázku souladnosti záměru s územním plánem vyhodnotil přezkoumatelným způsobem. Je pravdou, že část citované argumentace žalovaný převzal ze svého předcházejícího odvolacího rozhodnutí v této věci, přičemž tato argumentace se objevila již v původním rozhodnutí Magistrátu města Mladá Boleslav ze dne 1. 10. 2008, č. j. OStRM 19172/2008-328. Žalovaný ovšem zároveň jednoznačně konstatoval, že se s názorem správního orgánu prvního stupně ztotožňuje, což Nejvyšší správní soud považuje, s ohledem na poměrně detailní odůvodnění tohoto názoru, za přípustný a přezkoumatelný způsob vypořádání dané odvolací námítky. Zdejší soud tak považuje požadavky kladené na odůvodnění rozhodnutí právními předpisy i svou citovanou judikaturou za splněné. Na tom nemůže nic změnit ani formulace, dle níž stanovisko Ing. arch. K. není podkladem pro rozhodování v území, neboť s věcnými námitkami z tohoto stanoviska vyplývajícími se žalovaný vypořádal.

S vyjádřením žalobců lze souhlasit potud, že rozhodnutí městského soudu není nepřezkoumatelné, neboť důvody jeho rozhodnutí jsou zřejmé. Hodnocení nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného provedené městským soudem však není možné považovat za příléhavé.

pokračování

Důvodem pro zrušení rozhodnutí žalovaného byla jeho nepřezkoumatelnost, tedy pochybení procesního charakteru; napadený rozsudek se tudíž nezabýval, ač pro to byly splněny podmínky, hodnocením hmotněprávní stránky věci (právě k této otázce převážně mířily důvody uvedené ve vyjádření žalobců ke kasační stížnosti). Proto se touto otázkou ani Nejvyšší správní soud nemohl nyní zabývat.

Stěžovatel tedy uspěl se stížní námitkou týkající se nesprávného posouzení přezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného. Jak již zdejší soud uvedl, další námitky vznesené účastníky řízení týkající se souladnosti či rozporu záměru stěžovatele s platným územním plánem, resp. s požadavky vyplývajícími z právních předpisů, Nejvyšší správní soud neposuzoval. Zdejší soud přitom zdůrazňuje, že svým rozhodnutím žádným způsobem nepředjímá, zda jsou relevantní žalobní námitky žalobců v této otázce skutečně důvodné, či nikoliv. Hodnocení otázky, zda je navržené umístění stavby stěžovatele v souladu s platným územním plánem města Mladá Boleslav, je v rozhodnutí žalovaného přezkoumatelným způsobem vyjádřeno. Zda ovšem žalovaný zhodnotil tuto otázku v souladu s § 90 stavebního zákona, tedy zda je umístění dané stavby skutečně v souladu s územním plánem, nebo není, přísluší v dalším řízení posoudit, v mezích žalobních námitek, městskému soudu.

Nejvyšší správní soud tedy shledal kasační stížnost v uvedeném rozsahu důvodnou a v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude Městský soud v Praze vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne Městský soud v Praze v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 21. června 2013

JUDr. Ludmila Valentová
předsedkyně senátu