

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka
a soudců JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobců: **a) P. P.**, **b) JUDr. A. K.**, oba zastoupeni Mgr. Pavlem Riškem, advokátem se sídlem Hlinky 80, Brno, proti žalovanému: **Magistrát města Brna**, Odbor územního plánování a stavebního řízení, se sídlem Dominikánské náměstí 196/1, Brno, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **ISM real s. r. o.**, se sídlem Křenová 401/62a, Brno, zastoupena JUDr. Ing. Petrem Machálkem, Ph. D., advokátem se sídlem Pivovarská 58/8, Vyškov, o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 15. 12. 2010, č. j. 30 Ca 253/2008 - 131,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Stěžovatelka **je povinna** zaplatit žalobcům na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti k rukám jejich zástupce částku 2196 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

[1] Úřad městské části města Brna, Brno – Žebětín (dále jen „stavební úřad“) vydal dne 14. 5. 2008 územní rozhodnutí, č. j. SU/07/0002449/52/Vo, kterým na základě § 92 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších

předpisů (dále jen „stavební zákon“), povolil umístění stavby bytového domu „Pohoda“ Brno – Žebětín, lokalita „U Hřiště“, na pozemcích p. č. 2704/1, 2704/2, 2702, 2703/1, 2703/3, 2703/5, 2703/6, 2703/7, 2703/8, 2703/9, 2703/10, 2703/12, 2705, 2706, 2707, 2708, 2709, 2710/1, 2710/2, 2699, 2237/1, 2237/2, 2237/4, 1274/6, 2231/11 v k. ú. Žebětín, včetně napojení na technickou infrastrukturu (dále „stavba“ či „záměr“).

[2] Odvolání některých účastníků řízení [včetně žalobců a) i b)] proti tomuto rozhodnutí stavebního úřadu zamítl Magistrát města Brna (dále jen „žalovaný“) rozhodnutím ze dne 12. 9. 2008, sp. zn. OUSR/MMB/0164902/2008/3. Krajský soud pak k žalobě žalobců a) a b) rozhodnutí žalovaného zrušil pro vady řízení a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Proti shora uvedenému rozsudku krajského soudu osoba zúčastněná na řízení (dále „stěžovatelka“) podala kasační stížnost.

II. Obsah kasační stížnosti

[3] Stěžovatelka v kasační stížnosti výslovně uplatnila stížní důvody vymezené v ustanovení
§ 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), neboť se domnívá, že krajský soud nesprávně posoudil relevantní právní otázku, a dále že napadený rozsudek krajského soudu trpí vadou nepřezkoumatelnosti.

[4] Stěžovatelka nejprve shrnuje pomocí citací z relevantních částí napadeného rozsudku krajského soudu, které vady řízení se měly stát základem „nezákonnosti“ rozhodnutí žalovaného. Nezákonnost rozsudku krajského soudu pak konkrétně spatřuje v následujících důvodech: 1) krajský soud hodnotil některé důkazy v rozporu s jejich skutečným obsahem (a dokazování tak provedl v rozporu s ustanovením § 77 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 a násl. zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, v platném znění), 2) rozhodnutí krajského soudu je v některých částech nesrozumitelné.

[5] V prvé řadě stěžovatelka namítá, že se krajský soud v odůvodnění svého rozhodnutí neustále odvolává na znalecký posudek předložený žalobci (znalecký posudek č. 13-2008, ze dne 29. 4. 2008), zpracovaný Ing. Eliškou Zimovou, znalkyní v oboru Ochrana přírody, se specializací Tvorba a ochrana přírody a krajiny, územní systémy ekologické stability, ochrana krajinného rázu, chráněná území a významné krajinné prvky. Stěžovatelka následně cituje část z odůvodnění rozhodnutí stavebního úřadu, kde tento úřad mj. uvedl: *„(...) znalecký posudek může zpracovat podle zákona o znalcích a tlumočnících pouze znalec, který má příslušnou specializaci. (...) Pokud se týká tvrzení znalce, která přesahují jeho obor a specializaci, pak v tomto případě se nejedná o „znalecký posudek“ ve smyslu ustanovení § 51 a § 56 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, neboť pro taková tvrzení nemá „znalec“ odborné znalosti, tak jak je ustanovení § 56 předpokládá. V takovém případě nemůže správní orgán „znalecký posudek“ (jeho část) ve smyslu ustanovení § 56 správního řádu použít, protože by se jednalo o nezákonný důkaz (...)*“. Stěžovatelka je toho názoru, že tyto závěry platí i pro řízení ve správním soudnictví. Krajský soud je však nerespektoval, neboť závěry znalkyně, které zcela přesahovaly a vybočovaly z oboru její znalecké činnosti (a specializace), označoval za znalecký posudek.

[6] Stěžovatelka je toho názoru, že krajský soud závěry znalkyně, které nemají charakter znaleckého posudku, hodnotil v rozporu s jejich skutečným obsahem, přičemž

tyto závěry využil pro podporu svých závěrů, vycházel z nich a na jejich základě rozhodl ve věci samé. Není zřejmé, zda krajský soud považoval skutečnosti uváděné ve znaleckém posudku za znalecká zjištění (tedy důkaz ve smyslu ustanovení § 127 občanského soudního řádu) anebo za tzv. jiný důkaz (tvrzení žalovaného, případně svědka, ve smyslu § 126 občanského soudního řádu), který má s ohledem na svoji vypovídací hodnotu jiné postavení než znalecký posudek zabývající se posouzením skutečností, k nimž je třeba odborných znalostí. Stěžovatelka nepochybuje, že se stavební úřad i žalovaný vypořádaly se všemi skutečnými „znaleckými zjištěními“, jak vyplývají ze závěrů znaleckého posudku. Krajský soud nicméně pouhé úvahy a odborně nepříslušné (a nepodložené) závěry znalkyně vyzdvihl jako základní problémy, se kterými se žalovaný nevypořádal, a které tak představují vady řízení, pro které bylo rozhodnutí žalovaného zrušeno. V této části proto stěžovatelka považuje napadený rozsudek krajského soudu za nepřezkoumatelný, neboť není zřejmé, jak se s důkazy vlastně vypořádal.

[7] V další části kasační stížnosti se pak stěžovatelka vyjadřuje k údajným vadám řízení, pro které krajský soud rozhodnutí žalovaného zrušil.

[8] Krajský soud uvedl, že se žalovaný nevypořádal s námitkou žalobců ve věci posouzení souladu stavebního záměru s územně plánovací dokumentací. Stěžovatelka k tomu uvádí, že toto obecné tvrzení žalobci nepodložili žádnými důkazy. Ve svém odvolání žalobci upozornili na to, že znalecký posudek (na str. 6) konstatuje nesoulad záměru s územně plánovací dokumentací, neboť stavba se *„z větší části sice má nacházet na pozemcích, které dle územního plánu odpovídají stavebnímu řešení bytového domu, ale z části zasahuje i na pozemky, které jsou dle územního plánu řešeny jako plochy předměstského bydlení“*. Na stejné straně posudku je pak neodůvodněná věta, že *„návrh stavby neodpovídá této funkční ploše* (ploše pro předměstské bydlení) *a regulativu“*. Krajský soud pak uvedl, že s tímto tvrzením se žalovaný nevypořádal, což však dle stěžovatelky není pravda; stavební úřad se ve svém rozhodnutí podrobně vypořádal s tím, zda je stavba přípustná v ploše předměstského bydlení; souladem umístění záměru s územně plánovací dokumentací se zabýval i žalovaný. Ten jednoznačně konstatoval, že tento soulad zde je, konkrétně že se stavba nachází jak částečně v návrhové ploše bydlení čistého, tak i ve stabilizované ploše předměstského bydlení, a ztotožnil se s podrobným vypořádáním shodných námitek ze strany stavebního úřadu. Pokud žalobci jen v obecné rovině uvedli, že záměr není v souladu s územně plánovací dokumentací, a to pouze s odkazem, že částečně zasahuje do plochy předměstského bydlení, stěžovatelce není zřejmé, jak jinak bylo možné se s touto námitkou lépe vypořádat. Z žaloby ani z odvolání nelze seznat žádnou další skutečnost, s níž by se měl žalovaný vypořádat.

[9] Krajský soud dále shledal nedostatek v tom, že žalovaný neřešil a nezaujal konkrétní stanovisko k námitce žalobců, zda lze navrhovanou stavbu podřadit pod stavby přípustné v ploše předměstského bydlení. K tomu stěžovatelka uvádí, že stavební úřad i dotčené orgány stavbu hodnotily tak, že je možná její realizace v daném území. Bylo tedy na žalobcích, aby prokázali, proč stavba není podřaditelná pod stavby příslušné k ploše předměstského bydlení; ti však pouze s odkazem na znalecký posudek konstatovali, že se stavba částí nachází i na pozemcích, které jsou řešeny jako plochy předměstského bydlení. Žalovaný tedy nemohl vědět, co konkrétně žalobci napadali (zda charakter stavby, její výšku apod.).

[10] Podle krajského soudu se žalovaný v odvolacím řízení nevyrovnal s námitkou žalobců, podle které bylo porušením jejich práv, nevyčkal-li stavební úřad s nařízením jednání přiměřenou dobu do zpracování znaleckého posudku. Podle krajského soudu měl stavební úřad vyčkat s nařízením veřejného ústního jednání a tedy možností řádně uplatnit námitky a připomínky až do doby vyhotovení objednaného znaleckého posudku, pokud k tomu dojde v přiměřené lhůtě. Pokud žalobci uvedli, že k oznámení o zahájení řízení došlo dne 12. 3. 2008 a poslední možnost k podání námitek byla dne 1. 4. 2008, nejedná se o tvrzení zcela pravdivá. Skutečností je, že žalobci požádali stavební úřad, aby uložil stavebníkovi zpracování znaleckého posudku (nikoliv, aby vyčkal na vlastní posudek žalobců). S touto otázkou se stavební úřad vypořádal tak, že znalecký posudek v oblasti ochrany životního prostředí považuje za nadbytečný (z důvodů uvedených na str. 30 ve spojení se str. 32 územního rozhodnutí).

[11] Bez ohledu na závěry krajského soudu ve vztahu k takto doloženému znaleckému posudku stěžovatelka poukazuje na to, že znalecká zjištění odpovídající oboru znalecké činnosti znalkyně nemají vliv na zákonnost rozhodnutí. Názory znalkyně v částech, které přesahují obor její znalecké činnosti, nemohou být brány jako „znalecký“ důkaz, ale jako běžný listinný důkaz, případně tvrzení účastníka či svědka; v takovém případě neobstojí námitka erudovanosti, pro kterou měl stavební úřad vyčkat na doložení znaleckého posudku. Krajský soud nepřihlédl k tomu, že žalobci navrhovali vždy jen vypracování znaleckého posudku v oboru ochrany životního prostředí, nikoliv v otázce týkající se samotného charakteru stavby vzhledem k funkční ploše a indexu podlažní plochy.

[12] Nakonec se stěžovatelka vyjádřila k závěru krajského soudu, že se žalovaný přezkoumatelným způsobem nevypořádal s argumentací vztahující se k indexu podlažní plochy. Podle názoru stěžovatelky krajský soud překročil žalobní návrh, neboť ani z žaloby ani z odvolání nevyplývá, že by žalobci namítali přezkoumatelnost výsledku a způsobu přepočtu indexu podlažní plochy jinak, než v souvislosti se změnou navrhovaného množství bytů. Je nepravdivé tvrzení krajského soudu, že se žalovaný touto skutečností nezabýval, naopak, vypořádal se s ní svým tvrzením na stranách 3, 5 a 6 svého rozhodnutí. Stěžovatelka dále cituje námitku žalobců, že propočet indexu podlažní plochy je účelový a že mají důvodné pochybnosti o tom, že bez změny počtu bytových jednotek mohlo dojít k takovému poklesu podlažní plochy (po zpřesnění návrhové plochy bydlení a indexu podlažní plochy). A následně cituje příslušnou část územního rozhodnutí, v níž se stavební úřad touto námitkou žalobců zabýval.

[13] Dle názoru stěžovatelky se měl žalovaný zabývat odvolacím důvodem, kterým je přepočet indexu podlažní plochy spočívající, dle názoru žalobců, ve změně počtu bytových jednotek. S touto námitkou se vypořádal již stavební úřad a taktéž jednoduchým odůvodněním žalovaný. Index podlažní plochy je navíc naprosto přezkoumatelný ze spisového materiálu (stěžovatelka předkládá i stručný výpočet). Pokud se námitka žalobců vztahovala pouze k tomu, že ke snížení indexu došlo změnou počtu bytů a přitom je zřejmé, že ke snížení indexu podlažní plochy došlo jinou právně relevantní skutečností výslovně vyjádřenou v rozhodnutí stavebního úřadu, pak se stěžovatelka s názorem krajského soudu neztotožňuje.

[14] Na základě uvedených důvodů stěžovatelka navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek Krajského soudu v Brně zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalobců

[15] Žalobci se prostřednictvím svého právního zástupce vyjádřili ke kasační stížnosti tak, že se v plném rozsahu ztotožňují se závěry krajského soudu uvedenými ve shora označeném rozsudku. V žádném případě nesouhlasí s tvrzeními stěžovatelky; k tomu však toliko uvádějí, že stěžovatelka podala kasační stížnost zcela účelově. Žalobci proto požadují zamítnutí kasační stížnosti.

IV. Vyjádření žalovaného

[16] Žalovaný se plně ztotožnil s obsahem kasační stížnosti, kterou pro úplnost doplnil dalšími argumenty.

[17] K výtce krajského soudu, že se žalovaný nezabýval znaleckým posudkem, který žalobci doložili v květnu 2008 (tedy více než 2 měsíce po veřejném ústním jednání), a že zde neplatí koncentrační zásada zakotvená v § 89 odst. 1 stavebního zákona, neboť žalobci opakovaně žádali o přerušení územního řízení za účelem předložení vlastního znaleckého posudku, žalovaný konstatuje, že lhůty pro rozhodnutí jsou stanoveny v § 71 správního řádu, důvody pro přerušení řízení pak upravuje § 64 tohoto zákona. Žádné z těchto ustanovení však neumožňuje přerušit řízení proto, aby si někteří z jeho účastníků mohli zajistit podklady pro podání svých připomínek nebo námitek.

[18] Postup, který navrhl krajský soud, by byl v rozporu i se zásadami rychlosti a procesní ekonomie, stejně jako se zásadou rovnosti dotčených osob. Řízení o žádosti je podle § 44 odst. 1 správního řádu zahájeno dnem podání žádosti. Zahájení územního řízení se v souladu s § 87 odst. 1 stavebního zákona oznamuje účastníkům řízení veřejnou vyhláškou, která musí být vyvěšena na úřední desce a zveřejněna způsobem umožňujícím dálkový přístup minimálně 30 dnů přede dnem konání veřejného ústního jednání. Postup požadovaný krajským soudem proto nelze pro rozpor se správním řádem realizovat.

[19] Krajský soud dále konstatoval, že součástí souhlasného koordinovaného závazného stanoviska nemělo být stanovisko Odboru územního plánování a rozvoje Magistrátu města Brna (žalovaného), neboť pro to neexistuje zákonná opora. Jak žalovaný uvádí, je pravda, že souhlasné stanovisko Odboru územního plánování a rozvoje Magistrátu města Brna bylo vydáno v rámci koordinovaného závazného stanoviska ze dne 18. 1. 2008. Až dne 29. 5. 2008 byl totiž tomuto odboru doručen dopis Ministerstva pro místní rozvoj týkající se postavení úřadu územního plánování jako dotčeného orgánu v územním řízení. Ministerstvo zde uvedlo, že se podle ustanovení § 6 odst. 1 písm. e) stavebního zákona úřad územního plánování jako dotčený orgán vyjadřuje z hlediska uplatňování záměrů územního plánování, tj. posuzuje záměr ve vztahu k územně plánovacím podkladům a územně plánovací dokumentaci. Žalovaný uvádí, že obsah vyjádření tohoto orgánu není pro stavební úřad sice závazný, je však jedním z podkladů, které musí stavební úřad v územním řízení vyhodnotit, a to v rámci odůvodnění územního rozhodnutí. Teprve následně proto Odbor územního plánování a rozvoje Magistrátu města Brna přistoupil k vydávání vyjádření k záměrům, která již nebyla součástí koordinovaného závazného

stanoviska. Souladem záměru s územním plánem se stavební úřad zabýval na str. 35 a 36 územního rozhodnutí, odvolací orgán pak na str. 4 a 5 rozhodnutí o odvolání.

[20] Konečně co se týká míry stavebního využití pozemků, vyjádřené indexem podlažních ploch, nejedná se o součást závazných regulativů, stanovených obecně závaznou vyhláškou statutárního města Brna č. 2/2004, o závazných částech Územního plánu města Brna. Tato míra je vyjádřením intenzity využití území (např. z hlediska utváření jeho charakteru, možného zatížení technické infrastruktury). Pro návrhové stavební plochy je hodnota indexu podlažních ploch stanovena směrně, postup výpočtu upravuje vyhláška pouze rámcově. Stavební zákon ani jeho prováděcí předpisy nestanoví, že výpočet indexu podlažní plochy musí být součástí žádosti o vydání územního rozhodnutí. Žalobci nedoložili tvrzenou účelovost výpočtu indexu podlažní plochy. Z žalobních důvodů ani není zřejmé, jaké dopady by takto vypočtená míra stavebního využití pozemků měla do vlastnických či jiných věcných práv žalobců, jak o tom hovoří rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2008, č. j. 8 As 13/2007 - 104, nebo stavební zákon v ustanovení § 89 odst. 3.

V. Argumentace Nejvyššího správního soudu

[21] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek Krajského soudu v Brně v souladu s § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody v kasační stížnosti uvedenými, a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[22] Nejvyšší správní soud se nejprve k námitce stěžovatelky zabýval problematikou využití znaleckého posudku ze strany účastníků v územním řízení a přístupem k jeho hodnocení. Vzhledem k tomu, že právní úprava územního řízení, jak je zakotvena ve stavebním zákoně (část třetí, hlava III, díl 5, §§ 84 – 96), v zásadě neobsahuje zvláštní požadavky na využití důkazních prostředků, subsidiárně se použijí příslušná ustanovení správního řádu. Znalecký posudek, stejně jako ostatní důkazní prostředky, lze obecně využít za účelem zjištění stavu věci. Jak se uvádí v ustanovení § 56 správního řádu, konkrétně k důkaznímu prostředku ve formě znaleckého posudku, *„závisí-li rozhodnutí na posouzení skutečností, k nimž je třeba odborných znalostí, které úřední osoby nemají, a jestliže odborné posouzení skutečností nelze opatřit od jiného správního orgánu, správní orgán usnesením ustanoví znalce“*. Za znalecký posudek ve smyslu tohoto ustanovení pro účely územního řízení je tak možné považovat pouze znalecký posudek znalce, který byl za účelem odborného posouzení konkrétních skutečností ustanoven příslušným stavebním úřadem. Účastníci sice mohou ustanovení znalce v průběhu územního řízení navrhovat, záleží však na stavebním úřadu, zda tomuto návrhu vyhoví. Přitom platí, že k ustanovení znalce by měl stavební úřad přistoupit jen tehdy, pokud nemůže využít vlastních odborných znalostí, ani odborných znalostí jiných správních orgánů v rámci vzájemné spolupráce (§ 8 odst. 2 správního řádu).

[23] Chtějí-li účastníci řízení podložit svá tvrzení vlastním znaleckým posudkem, tedy zpracovaným osobou, která k tomu nebyla příslušným správním orgánem (stavebním úřadem) ustavena, mohou tak samozřejmě učinit, nebude se však již jednat o znalecký posudek ve smyslu § 56 správního řádu, nýbrž o jiný důkazní prostředek – listinu; ta samozřejmě může být jedním z podkladů pro vydání rozhodnutí (viz též Jemelka, L.,

Pondělíčková, K., Bohadlo, D. *Správní řád. Komentář.* 3. vydání. Praha : C. H. Beck, 2011, s. 229).

[24] Ze spisového materiálu je patrno, že žalobci jakožto účastníci územního řízení v rámci svých námitek ze dne 17. 3. 2008 požádali stavební úřad, aby stěžovatelce (jakožto žadatelce o vydání územního rozhodnutí) uložil dodat zpracovaný posudek z oboru ochrany přírody a krajiny, z něhož budou patrné dopady výstavby na území, a zároveň uvedli, že zadají zpracování předmětného posudku nezávislému znalci a současně také podají podnět příslušnému orgánu, aby bylo dotčené území vyhlášeno jako chráněné území. Tomuto návrhu stavební úřad nevyhověl, neboť podklady k vydání územního rozhodnutí považoval za dostačující. Za této situace tedy mohli žalobci uplatnit v rámci územního řízení ve lhůtě pro uplatnění námitek vlastní znalecký posudek jen jakožto jiný podklad pro rozhodnutí.

[25] Oznámení o zahájení územního řízení bylo účastníkům (žalobcům) doručeno veřejnou vyhláškou dne 13. 3. 2008, den konání veřejného ústního jednání byl stanoven na 1. 4. 2008. Podle ustanovení § 89 odst. 1 stavebního zákona musí být námitky účastníků řízení uplatněny nejpozději při veřejném ústním jednání, jinak se k nim nepřihlíží. Na tuto skutečnost byli účastníci řízení upozorněni. Jedná se o koncentrační zásadu, která předpokládá, že v době konání veřejného ústního jednání budou všechny podklady pro vydání územního rozhodnutí k dispozici tak, aby se k nim účastníci řízení mohli vyjádřit. Pokud jsou posléze podklady ještě doplňovány, musí mít účastníci možnost se s nimi ve smyslu ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu seznámit za účelem případného uplatnění dalších námitek. Tak se stalo i v nyní posuzovaném případě, kdy stavební úřad veřejnou vyhláškou doručenou dne 25. 4. 2008 stanovil dodatečnou lhůtu k nahlédnutí do spisu s možností vyjádření do 30. 4. 2008. Žalobci však v řádné ani v dodatečně stanovené lhůtě avizovaný podklad, resp. z něj plynoucí závěry, neuplatnili, nebylo tak možné jej v územním řízení zohlednit.

[26] Tento podklad byl uplatněn až v odvolání podaném žalobci, kde byly na jeho základě uplatněny další námitky, mj. i to, že záměr (stavba) není v souladu s územně plánovací dokumentací. Zakotvení koncentrační zásady (§ 89 odst. 1 stavebního zákona) směřuje mj. k naplnění zásady hospodárnosti řízení, neboť zamezuje možnosti prodlužovat řízení. Jejím účelem je též aktivizace účastníků řízení tak, aby ve stanovené lhůtě věnovali pozornost ochraně svých práv a zájmů. Prolomení této zásady ve prospěch jednoho účastníka řízení tím, že by mu bylo umožněno vznést námitku až po uplynutí této lhůty, by mohlo vést k porušení procesní zásady zachování rovnosti účastníků řízení. Na druhou stranu je třeba si uvědomit, že stavební zákon vyžaduje závazné zkoumání souladu záměru (stavby) se základními regulativy uspořádání území a jeho využití, které zaručují ochranu zásadních veřejných zájmů a jež významným způsobem předurčují výsledek územního řízení. Jak vyplývá z ustanovení § 90 stavebního zákona, jedním z těchto regulativů, s nimiž musí být záměr žadatele v souladu, je i vydaná územně plánovací dokumentace. Stavební úřad je tedy povinen zabývat se otázkou souladu záměru s těmito regulativy i bez toho, aby případný nesoulad některý z účastníků řízení uvedl v rámci svých námitek.

[27] V odůvodnění napadeného územního rozhodnutí stavební úřad bez dalšího konstatoval, že umístění stavby je v souladu se závaznou i směrnou částí schváleného Územního plánu města Brna. Odůvodnění tohoto rozhodnutí dále obsahuje informaci o

tom, že stavební úřad *„přiměřeně zpřesnil dle článku 4.4 vyhlášky č. 2/2004 o závazných částech Územního plánu města Brna hranici návrhové plochy bydlení čistého. Byla provedena změna funkční plochy na pozemcích p. č. 2237/1, 2237/2 a 2237/4 k. ú. Žebětín, a to z plochy PP – pro průmysl na návrhovou plochu s funkčním využitím BC – bydlení čisté. Stavební úřad provedl tuto změnu zpřesněním hranice jednotlivých ploch s ohledem na vlastnické hranice výše uvedených pozemků. Tyto pozemky nejsou stavbami v podstatě dotčeny (pouze okrajově rohem objektu SO3) a budou součástí okolní zeleně a pěšího průchodu území“*. Žalovaný se s námitkou žalobců v odvolání proti územnímu rozhodnutí ohledně této věci (*cit. „záměr není v souladu s územně plánovací dokumentací, kdy se stavba z větší části sice má nacházet na pozemcích, které dle územního plánu odpovídají stavebnímu řešení bytového domu, ale zčásti zasahuje i na pozemky, které jsou dle územního plánu řešeny jako plochy předměstského bydlení“*) vypořádal tak, že prakticky zopakoval výše citovanou pasáž odůvodnění stavebního úřadu. Toto odůvodnění však nedává dostatečnou odpověď na vznesenou námitku, jejíž podstatou je, že stavba, která je bytovým domem, neodpovídá funkčnímu typu plochy předměstského bydlení, na které se z části nachází.

[28] Jak je patrno z přílohy č. 1 obecně závazné vyhlášky statutárního města Brna č. 2/2004, ve znění pozdějších předpisů, plochy předměstského bydlení (BP) slouží převážně pro bydlení předměstského, případně venkovského charakteru a dále jsou zde uvedeny přípustné typy staveb. Tento výčet však neobsahuje položku, pod níž by bylo možné podřadit záměr, který byl předmětem územního řízení, tedy bytový dům. Nejvyšší správní soud se tedy ztotožňuje se závěrem krajského soudu, že žalovaný měl k této námitce uvést vlastní, zcela konkrétní hodnocení, z jakého důvodu lze navrhovanou stavbu podřadit pod stavby přípustné v ploše předměstského bydlení. Přestože totiž tato námitka nebyla uplatněna v rámci územního řízení, její důvodnost by s ohledem na to, že požadavek souladu posuzovaného záměru s platnou územně plánovací dokumentací (tedy v tomto případě s platným Územním plánem města Brna, který funkční využití ploch vymezuje), vedla k nezákonnosti vydaného územního rozhodnutí. Jedná se totiž o problematiku, kterou se musí zabývat příslušný stavební úřad z moci úřední, a jsou-li vzneseny v tomto směru konkrétní pochybnosti, je třeba na ně odpovídajícím způsobem reagovat a řádně se s nimi vypořádat, případně ve vztahu k úřadu územního plánování, který je v územním řízení dotčeným orgánem z hlediska uplatňování záměrů územního plánování, postupovat podle ustanovení § 149 odst. 4 správního řádu (k tomu viz níže).

[29] Přestože krajský soud vyzdvihoval zjištění znaleckého posudku předloženého žalobci v odvolacím řízení, což stěžovatel považuje za nesprávné, upozornění na nesoulad předmětné stavby s funkčním využitím ploch v územně plánovací dokumentaci bylo jedním z konstatování tohoto posudku, k němuž nebylo třeba zvláštních odborných znalostí. Pro danou věc není rozhodné, zda popud ke vznesení této námitky žalobci získali na základě znaleckého posudku, jehož hlavním účelem bylo zodpovězení položených otázek týkajících se vlivu realizace záměru na významný krajinný prvek a územní systém ekologické stability (nikoli soulad záměru s územně plánovací dokumentací), či jinak. Podstatné je, že tato námitka byla vznesena, byť až v odvolacím řízení. Ze spisového materiálu nevyplývá, že by krajský soud doplňoval dokazování, nýbrž vycházel z důkazů provedených již ve správním řízení; jedním z těchto důkazů, předložených žalobci na podporu tvrzení uvedených v odvolání, byl pak i zmiňovaný znalecký posudek, s hodnotou tzv. jiného listinného důkazu. Pokud krajský soud na tento důkaz odkazoval,

činil tak ve spojení s odvolací námitkou žalobců, která v napadeném rozhodnutí žalovaného nebyla dostatečným způsobem vypořádána, byť upozorňovala na nedostatky, jimiž se měl stavební úřad zabývat z moci úřední.

[30] Stěžovatelka dále polemizuje s názorem krajského soudu, že stavební úřad měl vyčkat s nařízením veřejného ústního jednání do doby vyhotovení objednaného znaleckého posudku, pokud k tomu dojde v přiměřené lhůtě. Na rozdíl od krajského soudu Nejvyšší správní soud neshledává v tomto postupu stavebního úřadu vady bez dalšího způsobující nezákonnost územního rozhodnutí.

[31] Jak vyplývá ze spisového materiálu, žalobci jako účastníci územního řízení v rámci svých námitek ze dne 17. 3. 2008 vyslovili názor, že by do doby doložení posudku, jehož zpracování zadají znalci z oboru ochrany přírody a krajiny, mělo být řízení o vydání územního rozhodnutí přerušeno. K tomu je třeba uvést, že předpoklady pro přerušení územního řízení jsou vymezeny jednak v ustanovení § 88 stavebního zákona (zvláštní předpoklad), a jednak v ustanovení § 64 správního řádu (obecné předpoklady). Zvláštním předpokladem pro přerušení územního řízení podle stavebního zákona je situace, kdy se jedná o záměr, který klade takové nároky na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu, že jej nelze bez vybudování nových staveb nebo bez úpravy stávajících realizovat. Obecná úprava ve správním řádu pak stanoví pro přerušení územního řízení následující předpoklady, resp. situace, kdy k přerušení řízení může dojít: 1) současně s výzvou k odstranění nedostatků podání (žádosti o vydání územního rozhodnutí), 2) současně s výzvou k zaplacení správního poplatku, který je spojen s určitým úkonem v řízení, 3) probíhá-li řízení o předběžné otázce, 4) do doby ustavení opatrovníka procesně nezpůsobilému účastníkovi a 5) z dalších zákonem stanovených důvodů.

[32] Z relevantní právní úpravy nelze vyvozovat, že stavební úřad je oprávněn přerušit územní řízení z důvodu, že některý z účastníků řízení, odlišných od žadatele (srov. ustanovení § 64 odst. 2 správního řádu, podle něhož v řízení o žádosti přeruší správní orgán řízení na požádání žadatele) tento postup vyžaduje z důvodu zpracování vlastního znaleckého posudku, navíc k problematice, která spadá do pravomoci příslušných dotčených orgánů. Nutno dodat, že své stanovisko ke stavbě v rámci územního řízení (v rámci koordinovaného závazného stanoviska) vydaly mj. orgány ochrany vod, státní správy lesů, ochrany zemědělského půdního fondu, ochrany ovzduší, ochrany přírody a krajiny atd.), byť – jak již bylo výše naznačeno - to samozřejmě obecně nevylučuje možnost účastníků územního řízení brojit proti případné absenci či kvalitě závazných stanovisek dotčených orgánů, případně i na podkladě vlastních expertíz.

[33] Lhůtu pro vyjádření, kterou stavební úřad účastníkům územního řízení určil k vyjádření (20, resp. 49 dnů), lze přitom považovat z hlediska rovnosti práv účastníků správního řízení za dostatečnou a zcela vyhovující požadavku § 87 odst. 1 stavebního zákona, podle něhož stavební úřad konání nařízeného veřejného ústního jednání oznámí nejméně 15 dnů předem. Vyhovění žádosti (námitce) žalobců by navíc mohlo znamenat, jak upozornil již žalovaný, porušení zásady rychlosti řízení a procesní ekonomie (§ 6 správního řádu, viz též čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Pokud posouzení záměru (stavby) z hlediska jeho vlivu na zájmy chráněné zvláštními právními předpisy na ochranu životního prostředí je v kompetenci tzv. dotčených orgánů, jejichž závazné stanovisko je pořízeno jako podklad pro konečné rozhodnutí, nelze po stavebním úřadu,

který územní řízení vede, a který je při svém rozhodování závaznými stanovisky dotčených orgánů vázán, požadovat, aby nechal zajistit posouzení záměru z těchto hledisek znalce. Jsou-li pak v územním řízení dodrženy zákonné lhůty, které zajišťují prostor účastníkům řízení k tomu, aby se ve věci vyjádřili, resp. podali námitky (případně podložené důkazy), nelze hovořit o tom, že by v tomto směru došlo k vadám řízení.

[34] Nejvyšší správní soud se dále k námitce stěžovatelky zabýval hodnocením krajského soudu, že se žalovaný nedostatečně vypořádal s argumentací žalobců ve vztahu k indexu podlažní plochy; ti namítali, že záměr neodpovídá koeficientu zástavby předpokládanému územním plánem. Nejprve je však nutné se vyjádřit k související námitce stěžovatelky, že krajský soud v tomto směru překročil žalobní návrh. Podle ustanovení § 75 odst. 2 s. ř. s. soud přezkoumá napadené výroky rozhodnutí v mezích žalobních bodů; pokud by krajský soud přezkoumal a v návaznosti na tento přezkum zrušil žalobou napadené správní rozhodnutí z důvodu, který nebyl v žalobě uplatněn, jednalo by se v zásadě o nesprávný postup s vlivem na zákonnost rozhodnutí o věci samé (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2008, č. j. 7 Afs 216/2006 - 63). Takový nesprávný postup krajského však Nejvyšší správní soud neshledal.

[35] Žalobci v žalobě výslovně namítali, že dle koordinovaného souhlasného stanoviska je hodnota míry zastavění území vyjádřena indexem podlažní plochy IPP pro navrhovanou stavbu 0,64, nicméně koeficient zástavby předpokládaný územním plánem je 0,6. Poté žalobci poukázali na to, že po jimi vznesené námitce došlo „k zajímavému propočtu" indexu podlažní plochy na 0,475. Tento propočet žalobci označili za účelový a vyjádřili pochybnosti o tom, že bez změny bytových jednotek mohlo dojít k takovému poklesu podlažní plochy. Z této námitky pak krajský soud logicky dovodil, že argumentace směřovala proti výsledku a zejména způsobu přepočtu indexu podlažní plochy. Stěžovatelka namítá, že územní rozhodnutí i rozhodnutí žalovaného se dostatečně vypořádávají s touto námitkou žalobců. V odůvodnění územního rozhodnutí je k tomu (na str. 36) uvedeno: *„Vzhledem k tomu, že stavební úřad v rámci územního řízení zpřesnil dle čl. 4.4 vyhl. 2/2004 o závazných částech Územního plánu města Brna hranici návrhové plochy bydlení čistého tak po přepočtu indexu podlažní plochy činí index plochy 0,473."* Žalovaný k tomu pak jen v odůvodnění svého rozhodnutí uvedl: *„Pro návrhové stavební plochy je index podlažních ploch, uvedený v příloze ÚPmB – výkresu nazvaném Plán využití území, stanoven směrně, pro stabilizované funkční plochy orientačně (příloha č. 1 citované vyhlášky, bod 8)."*

[36] Pro posouzení důvodnosti této stěžovatelčiny námitky, za podpůrného vyjádření žalovaného, je třeba nejprve poukázat na ustanovení § 89 odst. 3 stavebního zákona, který stanoví povinnosti účastníků řízení ve vztahu k obsahu podání, v němž v územním řízení uplatňují své námitky. Podle tohoto ustanovení *„účastník řízení ve svých námitkách uvede skutečnosti, které zakládají jeho postavení jako účastníka řízení, a důvody podání námitek; k námitkám, které nesplňují uvedené požadavky, se nepřihlíží"*. Jak tomu uvedl již dříve Nejvyšší správní soud, *„dává-li zákon účastníku řízení právo vznést námitky a ukládá-li stavebnímu úřadu o těchto námitkách rozhodnout, je zřejmé, že se musí jednat o námitky natolik konkrétní, že je možné je jako námitky rozpoznat a posoudit; to znamená, že jsou vzneseny konkrétní výhrady proti umístění stavby, jímž může dojít k dotčení práv účastníka námitku uplatňujícího. Takovou námitkou není požadavek na dodržování právních předpisů v územním řízení"* (viz rozsudek ze dne 11. 7. 2007, č. j. 2 As 10/2007 - 83, obdobně též

rozsudek ze dne 26. 6. 2008, č. j. 8 As 13/2007 - 100). Pokud má stavební úřad za to, že podané námitky nesplňují požadavky uvedené v ustanovení § 89 odst. 3 stavebního zákona, tj. pokud z nich není patrno, že se konkrétně vymezují proti umístění stavby, které může zasáhnout do jejich práv, nemusí se jimi zabývat; důvody tohoto postupu musí ovšem uvést v odůvodnění územního rozhodnutí. V případě účastníků řízení by pak stavební úřad měl s jejich výhradami, které nedosahují intenzity námitek, naložit jako s připomínkami a v územním rozhodnutí se s nimi rovněž vypořádat.

[37] Výhrada žalobců, jež se týkala indexu podlažní plochy pro navrhovanou stavbu, podle Nejvyššího správního soudu nevyhovovala požadavkům, které na kvalitu námitek účastníků řízení stavební zákon klade, zejména z toho důvodu, že z ní není zřejmé, jakým způsobem by změna výpočtu indexu podlažní plochy ve vztahu k umísťované stavbě mohla zasáhnout do jejich práv. V odůvodnění k této – v materiálním slova smyslu připomínce (byť ji stavební úřad podřadil pod skupinu námitek) lze ještě rozpoznat relevantní argumentaci, byť stavební úřad i žalovaný se mohli zasadit o odůvodnění podrobnější, případně názornější, s případným odkazem na konkrétní podklady ve spisovém materiálu.

[38] S ohledem na vyjádření žalovaného se Nejvyšší správní soud konečně zabýval též postavením úřadu územního plánování v územním řízení. Krajský soud totiž v odůvodnění napadeného rozsudku uvedl, že stavební zákon blíže nespecifikuje, jakou formou se úřad územního plánování jako dotčený orgán vyjadřuje, resp. že tento orgán nemá pravomoc k vydání závazného stanoviska. Tento závěr krajského soudu je nesprávný. Obecní úřad obce s rozšířenou působností (úřad územního plánování) v přenesené působnosti je dotčeným orgánem v územním řízení z hlediska uplatňování záměrů územního plánování, pokud nevydává územní rozhodnutí [§ 6 odst. 1 písm. e) stavebního zákona]. Dotčené orgány vydávají pro vydání rozhodnutí podle tohoto zákona závazná stanoviska (...). Závazná stanoviska dotčených orgánů pro potřeby správních řízení podle tohoto zákona (...) uplatňují dotčené orgány podle zvláštních právních předpisů a podle tohoto zákona [§ 4 odst. 2 písm. a) stavebního zákona]. Z právní úpravy je tedy zřejmé, že úřady územního plánování mají v územním řízení postavení dotčených orgánů, které vydávají závazná stanoviska (ve smyslu ustanovení § 149 správního řádu) z hlediska uplatňování záměrů územního plánování.

[39] Pokud v průběhu odvolacího řízení vyvstala otázka nesouladu záměru umisťovaného do území s územně plánovací dokumentací, ještě to neznamená, že pozitivní závazné stanovisko úřadu územního plánování bylo vydáno v rozporu s právní úpravou. S tímto odvolacím důvodem však bylo nutné se řádně vypořádat, přičemž pokud odpověď na konkrétní argumentaci žalobců, specifikovanou ve zpracovaném znaleckém posudku (jež v tomto ohledu slouží jako listinný důkaz) nelze nalézt v dosavadním poskytnutém závazném stanovisku dotčeného orgánu, případně relevantní odpověď z tohoto stanoviska nevyplývá, je na místě postup podle § 149 odst. 4 správního řádu, podle něhož směřuje-li odvolání proti obsahu závazného stanoviska, vyžádá odvolací správní orgán potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska.

[40] Lze shrnout, že jakkoli některé úvahy krajského soudu nebyly přesné (stran znaleckého posudku ve správním řízení) či správné (postavení úřadu územního plánování

v územním řízení jakožto dotčeného orgánu oprávněného vydávat závazná stanoviska) a stěžovatelce bylo možné přisvědčit i v případě nesprávného závěru krajského soudu, že nepřerušením územního řízení k žádosti žalobců se stavební úřad dopustil nesprávného úředního postupu, ve výsledku napadené správní rozhodnutí krajský soud správně vyhodnotil jako nezákonné, neboť je stiženo vadou nepřezkoumatelnosti v části týkající se otázky souladu umisťovaného záměru s územně plánovací dokumentací, na niž ostatně žalobci výslovně upozornili v rámci odvolacího řízení.

VI. Shrnutí a náklady řízení

[41] Krajský soud v Brně dospěl ke správnému závěru, pokud žalobci napadené rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm musí dostatečně odůvodnit otázku, zda umístění předmětné stavby je vzhledem k přípustným stavbám umísťovaným ve funkčních plochách předměstského bydlení v souladu s platnou územně plánovací dokumentací, jež funkční využití jednotlivých ploch v regulovaném území stanoví.

[42] Nejvyšší správní soud i přes některé dílčí nesrovnalosti resp. nesprávnosti v odůvodnění rozsudku krajského soudu nakonec neshledal, že by bylo nutné napadený rozsudek zrušit pro naplnění některého z namítaných kasačních důvodů [§ 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.]; kasační stížnost tedy jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[43] O nákladech řízení rozhodl soud podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka (osoba zúčastněná na řízení) neměla ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalobcům soud přiznal proti stěžovatelce právo na náhradu nákladů řízení, s ohledem na nízkou kvalitu písemných podání však jen částečnou (§ 60 odst. 7 s. ř. s. a contrario), a to ve výši 2196 Kč, což jsou náklady řízení odpovídající odměně zastupujícího advokáta za jeden úkon právní služby a náhrada hotových výdajů, včetně daně z přidané hodnoty [ustanovení § 11 písm. b) a d) ve spojení s § 9 odst. 3 písm. f), § 12 odst. 4 a § 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)], snížené o polovinu. Tuto částku je stěžovatelka povinna zaplatit žalobcům do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 30. listopadu 2011

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu