



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Alexandra Krysla, soudce Mgr. Lukáše Pišvejce (soudce zpravodaj) a soudkyně JUDr. Veroniky Burianové ve věci

žalobců:

a) A. R.

b) Mgr. S. R.

oba trvale bytem R. n O.

oba zastoupeni advokátkou JUDr. Ivanou Čadkovou

sídlem Modřínová 2, Plzeň

proti

žalovanému:

Zastupitelstvo města X

sídlem Klostermannovo nám. 295, X

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 9. 2018, č. j. VÚP/1778/1768-330/1,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 9. 2018, č. j. VÚP/1778/1768-330/1 se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobcům náklady řízení ve výši 27 040 Kč do jednoho měsíce od právní moci rozsudku k rukám zástupkyně žalobců.

Odůvodnění:

I.

Napadené rozhodnutí

1. Žalobci se žalobou domáhali zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 9. 2018, č. j. VÚP/1778/ 1768-330/1 (dále jen „*napadené rozhodnutí*“), jímž žalovaný na základě svého usnesení č. 28/964 ze dne 29. 8. 2018 nepovolil podle § 99 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*stavební zákon*“) výjimku ze zákazu stavební činnosti podle územního opatření o stavební uzávěře pro k. ú. X č. 1/2012 z důvodu nepodepsání Smlouvy o spolupráci, resp. Plánovací smlouvy.

II.

Žaloba

2. Žalobci mají ve společném jmění manželů pozemek v obci X č. X, k. ú. X. Tento koupili od města X v r. 2016 tuto parcelu, která je dle územního plánu určena k výstavbě rodinného domu. Územní opatření o stavební uzávěře č. 1/2012 vymezilo celé katastrální území X, v němž se zakazuje stavební činnost, pokud by mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle rozpracovaného regulačního plánu. Výjimky ze zákazu a omezení (čl. III opatření) může povolit zastupitelstvo města za předpokladu, že povolení výjimky neohrožuje sledovaný účel opatření. Od října 2016 žalobci celkem šestkrát podali žádost o výjimku ze stavební uzávěry dle územního opatření č. 1/2012. K věcnému projednání žalovaný přikročil až na příkaz Krajského úřadu č. j. RR/3506/17 ze dne 4. 10. 2017, jímž mu bylo uloženo rozhodnout do 60 pracovních dnů o žádosti. Žalovaný dne 22. 11. 2017 přijal usnesení v této věci a neschválil výjimku ze zákazu stavební činnosti podle územního opatření o stavební uzávěře pro novostavbu rodinného domu z důvodu nepodepsání smlouvy o spolupráci. K podnětu žalobců bylo Krajským úřadem vydáno rozhodnutí v přezkumném řízení č. j. PK-RR/2198/18 ze dne 14. 5. 2018, kterým bylo zrušeno rozhodnutí a věc byla vrácena k novému projednání. Na základě usnesení žalovaného ze dne 29. 8. 2018 bylo dne 24. 9. 2018 vyhotoveno napadené rozhodnutí. Důvodem pro nepovolení výjimky bylo nevyjednání a nepodepsání Smlouvy o spolupráci, jelikož dle odůvodnění prodej pozemku ve prospěch žalobců byl schválen s tím, že inženýrské sítě a příjezdovou komunikaci pro celou lokalitu vybudují žalobci a povrch komunikace a veřejnou část inženýrských sítí předají městu X.
3. Žalobci se cítili zkráceni na svých právech rozhodnutím, které jim závazně určuje jejich práva a povinnosti, resp. je omezuje v jejich právech vlastníka, jelikož na pozemku, který je určen pro výstavbu rodinného domu, a takto jej od žalovaného kupovali, nemohou tuto stavbu realizovat. Přitom jejich záměr neohrožuje účel územního opatření.
4. Napadené rozhodnutí bylo dne žalobců nedostatečně odůvodněno, protože nebyly zkoumány důvody relevantní k posuzované žádosti, ale bylo rozhodováno na základě okolností, které nemají vliv na výsledek rozhodnutí, resp. na soulad s územním opatřením.
5. Z textu územního opatření č. 1/2012 pro žalobce vyplýval jediný důvod pro povolení výjimky. Nebylo to uzavření smlouvy o spolupráci, nýbrž pouze skutečnost, že povolení výjimky neohrožuje sledovaný účel opatření obecné povahy o stavební uzávěře. Účel opatření se zdál být vyjeven v čl. II veřejné vyhlášky, kterým se vydává opatření, a to ztížení či znemožnění budoucího využití území dle rozpracovaného regulačního plánu. Regulační plán byl rozpracován již k datu návrhu opatření, tj. říjen 2011, a nebyl k datu podání žaloby dosud dopracován.

6. Jelikož napadené rozhodnutí ve svém odůvodnění zmiňovalo též smluvní vztahy ohledně převodu pozemku č. parc. X, k. ú. X, je třeba posoudit i listiny ve vztahu k odůvodnění napadeného rozhodnutí. V odůvodnění zmiňované usnesení č. 14/433 zní: „... inženýrské sítě a příjezdovou komunikaci vybudují manž. R. a povrch komunikace a veřejnou část inženýrských sítí předají městu X“. Nikoliv tedy sítě a komunikace pro celou lokalitu, jak bylo tvrzeno v odůvodnění rozhodnutí o nepovolení výjimky. Navíc do smlouvy o převodu pozemku se již tato formulace nedostala, pouze bylo konstatováno, že pod uvedeným číslem usnesení došlo ke schválení prodeje pozemku z majetku města. Usnesení nebylo součástí ani přílohou smlouvy, dle žalobců se jednalo jen o konstatování, že převod byl schválen zastupitelstvem, a byl tak naplněn požadavek zákona o obcích. Neznamenalo to, že by se usnesení č. 14/433 s podmínkami stalo závazným pro kupující nad rámec kupní smlouvy.
7. Další potřebnou listinou k posouzení rozhodovacího procesu byl soupis požadavků města na stavebníky – žalobce. Tyto byly vyjádřeny např. v zápise ze schůze zastupitelstva ze dne 12. 2. 2018. Z původního usnesení č. 14/433, závazného pro obec, nikoli pro jiné osoby, se stal požadavek, aby žalobci objednali a zaplatili projekt a realizaci veškerých inženýrských sítí pro celou lokalitu Hladový vrch a obslužné komunikace. Takovou investici žalobci samozřejmě odmítají, neboť si zde pouze chtějí postavit jeden rodinný domek.
8. Žalovaný dle žalobců nerespektoval ustanovení čl. III opatření obecné povahy – územního opatření č. 1/2012, a žádost o povolení výjimky neposuzoval dle tohoto ustanovení. Rovněž postupoval v rozporu s § 99 odst. 3 stavebního zákona, protože neposuzoval, zda povolení výjimky neohrožuje sledovaný účel. Napadené rozhodnutí bylo nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, jelikož požadavek na uzavření plánovací smlouvy nebyl dán do spojitosti s územním opatřením o stavební uzávěře, pravděpodobně proto, že taková souvislost neexistuje a jedná se jen o šikanu ze strany města. Žalovaný porušil základní zásady činnosti správních orgánů, jelikož postupoval v rozporu se stavebním zákonem, svou pravomoc překročil, když úvahu o důvodech povolení výjimky nevedl v mezích zákona a územního opatření, nešetřil práva nabytá v dobré víře, když navíc žalobci tato práva nabyli od města Železný Ruda.
9. Rozhodnutí také vykazovalo formální vady, např. nebylo lze zjistit, kterého dne bylo učiněno a kým. V označení rozhodnutí č. 433/2018 se uvádí, že jde o rozhodnutí města X. Dále se uvádí, že výjimku nepovoluje zastupitelstvo města, a zmiňuje se usnesení zastupitelstva, jež je základem pro toto rozhodnutí, č. 28/964 ze dne 29. 8. 2018. Den, kdy je rozhodnutí o nepovolení výjimky vydáno, je označen jako 24. 9. 2018.
10. Žalobci navrhli, aby soud napadené rozhodnutí zrušil, věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení a uložil žalovanému povinnost k úhradě nákladů řízení.

III.

Vyjádření žalovaného k žalobě

11. Žalovaný ve svém vyjádření k podané žalobě navrhl zamítnutí žaloby. Uvedl, že účelem stavební uzávěry je vytvoření relevantních podmínek pro zachování udržitelného rozvoje na daném území, kterého se týká, neboť případná stavební činnost by mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití uvedeného území. K tomu, aby byl zachován účel stavební uzávěry, se žalobci dohodli se žalovaným na tom, že mezi sebou uzavřou smlouvu o spolupráci týkající se stavby na pozemku žalobců, ve které by vymezili svá vzájemná práva

a povinnosti tak, aby byl účel stavební uzávěry zachován. Tato dohoda byla uzavřena v době převodu vlastnického práva k předmětnému pozemku na žalobce. Žalobci si tak byli vědomi podmínek (tedy uzavření smlouvy o spolupráci), za kterých budou moci provést stavbu rodinného domu. Vzhledem k tomu, že žalobci odmítli ve spolupráci pokračovat, resp. jednat o obsahu smlouvy o spolupráci, bylo zřejmé, že případnou realizací stavby by byl ohrožen účel stavební uzávěry.

12. Dle žalovaného nebylo pochyb o tom, že neuzavření smlouvy o spolupráci a odmítnutí jakéhokoliv jednání o jejím obsahu (kdy jejím účelem mělo být právě vymezení vzájemných práv a povinností v souladu s účelem stavební uzávěry) zakládalo důvodnou obavu, že případnou realizací stavby bez smlouvy o spolupráci by byl ohrožen účel sledovaný stavební uzávěrou. Žalovaný navíc ve výrokové části rozhodnutí výslovně odkázal na ustanovení § 99 odst. 3 stavebního zákona, které tento důvod obsahuje. Tento důvod byl naplněn skutečnostmi shora uvedenými, které byly mj. obsaženy v odůvodnění napadeného rozhodnutí.
13. K tvrzení žalobců ohledně jednotlivých podmínek smlouvy o spolupráci žalovaný uvedl, že tyto byly s žalobci konzultovány a dokonce i jimi navrženy, a to již v době, kdy docházelo k převodu vlastnického práva k předmětnému pozemku. Žalovaný taktéž odmítl tvrzení žalobců, že na ně má nereálné požadavky, když s nimi původně žalobci sami souhlasili. Smlouva o spolupráci nepředstavovala jakýkoliv „blokační“ prostředek výstavby rodinného domu žalobců, ale prostředek ochrany zachování účelu stavební uzávěry, který v daném případě nebyl naplněn, a proto žalovaný výjimku ze stavební uzávěry nepovolil.

IV.

Replika

14. V reakci na vyjádření žalovaného žalobci uvedli, že účelem stavební uzávěry je dle textu veřejné vyhlášky počkat s výstavbou v daném území do doby, než bude vydán regulační plán ve smyslu tehdy platného stavebního zákona (rok 2012), nikoliv vytvoření podmínek pro zachování udržitelného rozvoje na daném území. Proto zde nelze provádět stavební činnost, která by mohla ztížit či znemožnit využití území dle tehdy rozpracovaného regulačního plánu. V této souvislosti žalobci opětně upozornili na nepoužitelnost tohoto opatření v současné době, když účinky tohoto opatření již nejsou v souladu s dnešní právní úpravou problematiky jak regulačního plánu, tak územního opatření o stavební uzávěře.
15. Žalobci koupili pozemek od žalovaného za účelem výstavby rodinného domu, a tento záměr byl a je v souladu s územním plánem. V době převodu vlastnického práva k předmětnému pozemku byla uzavřena pouze smlouva kupní, v níž žádné dodatečné podmínky (tedy ani uzavření smlouvy o spolupráci) nebyly obsaženy. Jak je zřejmé z textu smlouvy kupní, nebyly do ní zahrnuty ani informace, které byly předneseny na jednání zastupitelstva, kde byla smlouva schválena, totiž informace o tom, že pozemek není dostatečně „zasítován“, a přípojky budou kupující řešit sami. Ani na tomto jednání zastupitelstva v r. 2016 však nebyl vznesen požadavek smlouvy o spolupráci, ani požadavek na to, aby žalobci, kteří chtějí postavit jeden rodinný dům, zajistili výstavbu veřejných řadů všech sítí, komunikace a veřejného osvětlení pro celou lokalitu, jak tento požadavek byl formulován později (zápisy ze zastupitelstva 2018).
16. Žalovaný tvrdil, že neuzavření smlouvy o spolupráci zakládá důvodnou obavu, že by byl

ohrožen účel sledovaný stavební uzávěrou. Nebylo však zřejmé, jak k tomuto závěru dospěl, a tedy jakým způsobem může výstavba jednoho rodinného domu ztížit či znemožnit využití uvedeného území dle budoucího regulačního plánu. Ačkoliv se tedy snažil tímto způsobem doplnit své závěry, které měly být obsahem odůvodnění napadeného rozhodnutí, přesto nadále tyto závěry nebyly způsobitelné odůvodnit výrok rozhodnutí.

V.

Vyjádření účastníků v rámci ústního jednání

17. Účastníci setrvali na svých dosavadních tvrzeních.

VI.

Posouzení věci soudem

18. V souladu s § 75 odst. 1, 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s.ř.s.“) vycházel soud při přezkoumání napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, a napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích žalobních bodů uplatněných v žalobě.

VII.

Rozhodnutí soudu

19. Žaloba je důvodná.
20. Soud shledal důvodnou námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí pro nedostatek důvodů. Napadené rozhodnutí sice důvod neudělení výjimky obsahuje, když je v něm uvedeno *„vzhledem k tomu, že nebyla vyjednána a podepsána Smlouva o spolupráci, rozhodlo zastupitelstvo (...) vydat toto rozhodnutí o nepovolení výjimky ze stavební uzávěry“*, je třeba si však uvědomit, že odůvodnění postrádá jakékoliv úvahy stran toho, proč neuzavření *„smlouvy o spolupráci“* představuje relevantní okolnost, kterou lze podřadit pod právní normu obsaženou v § 99 odst. 3 stavebního zákona, podle něhož platí, že *„příslušná rada může na žádost povolit výjimku z omezení nebo zákazu stavební činnosti podle územního opatření o stavební uzávěře, jestliže povolení výjimky neohrožuje sledovaný účel.“* K tomu, aby rozhodnutí mělo dostatek důvodů, je nezbytné jasně vymezit, o co je žádáno (tj. co je obsahem výjimky), dále je nutné identifikovat účel územního opatření o stavební uzávěře, a pak je nezbytné (v případě rozhodnutí o zamítnutí žádosti) po provedeném důkazním řízení uvést, z jakých konkrétních důvodů požadovaná výjimka ohrožuje účel sledovaný stavební uzávěrou. Nic takového se v rozhodnutí nenachází, strohý odkaz na neuzavření smlouvy o spolupráci bez myšlenkových úvah shora vymezených nemůže být sám o sobě postačující pro odůvodnění nepovolení výjimky ze stavební uzávěry.
21. Pokud se jedná otázku relevance neuzavření smlouvy o spolupráci na rozhodování o povolení výjimky, žalovaný v dalším řízení vezme v úvahu závěry obsažené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2019, č. j. 1 As 454/2017 - 102, podle něhož *„plánovací smlouva je soukromoprávním institutem, jehož účelem je upravit vztahy mezi žadatelem o vydání regulačního plánu či územního rozhodnutí a obcí (krajem) související s plánovanou realizací výstavby, která je podmíněna vybudováním zejména veřejné dopravní a technické infrastruktury. Smlouva upravuje v rovině soukromoprávní práva a povinnosti mezi žadatelem (zde stěžovatel) a obcí. Není bez významu, že plánovací smlouvu obec uzavírá v samostatné působnosti, zatímco územní opatření o stavební uzávěře v působnosti přenesené.*

Jedná se o dva zcela nesouvisející nástroje, u nichž zákon nepředpokládá vzájemnou provázanost či podmíněnost. Jinými slovy, uzavřená plánovací smlouva nepředstavuje „kritérium pro měřítko naplnění proporcionality“ stavební uzávěry, jak namítá stěžovatel. Nejvyšší správní soud v této souvislosti považuje za příležitý odkaz krajského soudu na rozsudek ze dne 13. 11. 2014, č. j. 7 As 181/2014 - 34, podle kterého „sjednané smluvní závazky nemohou modifikovat zákonnou (veřejnoprávní) úpravu regulující přijímání územního opatření o stavební uzávěře a jeho důsledky. Případné soukromoprávní následky neplnění takových závazků nepřísluší hodnotit správním soudům.“

22. Vzhledem k tomu, že soud shledal, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, rozhodl ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. o jeho zrušení. Soud zároveň vyslovil, že věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). Správní orgán je v dalším řízení vázán právním názorem, který soud vyslovil ve zrušujícím rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

VIII.

Náklady řízení

23. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle úspěchu ve věci. Žalobci byli ve věci plně úspěšní, proto jim náleží náhrada účelně vynaložených nákladů řízení. Tyto sestávají z odměny advokátky za čtyři úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, sepsání žaloby a repliky, účast na jednání soudu) ve výši 4 960 Kč/úkon (zastupování dvou žalobců) ve smyslu ustanovení § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) ve spojení s § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 12 odst. 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, tzn. celkem 19 840 Kč, dále z náhrady hotových výdajů spojených s těmito čtyřmi úkony právní služby podle § 13 odst. 1 a 4 advokátního tarifu ve výši 300 Kč/úkon, celkem 1 200 Kč, a ze zaplaceného soudního poplatku za podanou žalobu ve výši 6 000 Kč.
24. Celková výše účelně vynaložených nákladů činí **27 040 Kč**. Žalovanému byla uložena povinnost zaplatit tuto částku ve lhůtě, již soud považuje za přiměřenou s ohledem na možnost žalovaného platbu realizovat.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost. Kasační stížnost musí být podána do dvou týdnů po doručení rozsudku. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu; lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.

Plzeň 18. února 2020

Mgr. Alexandr Krysl v.r.
předseda senátu