



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Moniky Javorové a soudců JUDr. Miroslavy Honusové a JUDr. Martina Láníčka ve věci

žalobkyně: **MAXIM NÁBYTEK, s.r.o.**

sídlem Jaroslava Vrchlického 900/2, Nové Město, 735 06 Karviná

zastoupená advokátkou JUDr. Sylvou Totkovou Kolderovou

sídlem Pavlovova 586/8, 736 01 Havířov

proti

žalovanému:

Krajský úřad Moravskoslezského kraje

sídlem 28. října 2771/117, 702 18 Ostrava

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného č. j. MSK 168035/2016, ze dne 20. 2. 2017, ve věci
žádosti o povolení změny v užívání stavby

takto:

I. Žaloba se zamítá.

Shodu s prvopisem potvrzuje

II. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění

1. Žalobkyně se v žalobě doručené dne 20. 4. 2017 Krajskému soudu v Ostravě (dále jen „krajský soud“) domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného uvedeného v záhlaví tohoto rozsudku (dále jen „napadené rozhodnutí“). Napadeným rozhodnutím žalovaný zamítl její odvolání a potvrdil odvoláním napadené prvostupňové rozhodnutí Magistrátu města Karviné (dále jen „správní orgán I. stupně“) č. j. MMK/137477/2016, ze dne 21. 11. 2016, kterým správní orgán I. stupně zamítl žádost žalobkyně o stavební povolení na změnu stavby občanského vybavení č. p. 900 na ulici Jaroslava Vrchlického v Karviné, na pozemku parc. č. 1064/2 v katastrálním území Karviná – Nové město, spočívající ve stavebních úpravách 2. nadzemního podlaží této stavby, spojených se změnou v účelu užívání tanečního sálu a baru se zázemím na 13 bytových jednotek. Důvodem pro zamítnutí žádosti byl nesoulad navrhovaného stavebního záměru s Územním plánem města Karviné ve smyslu § 111 odst. 1 písm. a) zákona číslo 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), v rozhodném znění (dále jen „stavební zákon“). Spolu se zrušením napadeného odvolacího rozhodnutí navrhovala žalobkyně zrušit rozhodnutí správního orgánu I. stupně a vrátit věc žalovanému k dalšímu řízení.
2. Žalobkyně v žalobě úvodem obecně uvedla, že považuje napadené rozhodnutí za nezákonné pro rozpor s právními předpisy a nepřezkoumatelnost, dále namítla procesní vady a nepoužitelnost důkazů. Konkrétně žalobkyně uplatnila v žalobě následující žalobní body: i) nesprávné posouzení jejího podání ze dne 15. 8. 2016, ii) vnitřní rozpornost prvostupňového rozhodnutí, ve které na rozdíl od žalovaného spatřuje podstatné pochybení s vlivem na zákonnost rozhodnutí, iii) nesouhlas s posouzením její námitky ve vztahu ke sdělení úřadu územního plánování ze dne 20. 3. 2007, 7. 3. 2016 a 9. 2. 2016, kdy žalobkyni bylo původně sděleno, že se její nemovitost nachází v zóně hromadného bydlení, kde jsou bytové domy přípustné, což je podle žalobkyně v souladu se závaznou částí Územního plánu obce Karviná; v této souvislosti žalobkyně poukázala na judikaturu správních soudů a Ústavního soudu týkající se legitimního očekávání, které bylo v jejím případě porušeno, iv) nesouhlas se závěrem stavebních úřadů, že její záměr je v rozporu s tehdy platným Územním plánem obce Karviné, když má za to, že pokud závazná část územně plánovací dokumentace výslovně neuvádí vymezení nepřípustného využití ploch, konkrétně že v části „kultura“ nesmí být byty, pak takovému využívání nelze bránit; podle žalobkyně je navíc rozhodující zařazení stavby do příslušné zóny, na níž se vztahují regulativy, které jsou součástí obecně závazné vyhlášky a v) nedostatečné posuzování povahy a procesu přijatých změn územního plánu číslo 1 až 7, včetně toho, zda mají vliv na závaznou či směrnou část územního plánu, jakož i toho, zda byly příslušnými orgány přijaty postupem podle § 188 odst. 3 stavebního zákona; žalobkyně vyslovila názor, že k tomu nedošlo, když vysvětlení, které vylučuje možnost využití předmětného území pro bydlení, je obsaženo toliko v legendě a bylo doplněno změnou číslo 4 a 5 nikoliv formou opatření obecné povahy.
3. Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby a odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí. K námitkám žalobkyně uvedl, že správní orgán I. stupně na skutečnosti uváděné žalobkyní v jejím podání ze dne 15. 8. 2016 reagoval, byť ne explicitně, když vysvětlil, na základě čeho dovedl, že se jedná o plochu občanské vybavenosti s využitím pro kulturní zařízení.

Shodu s prvopisem potvrzuje

Za nedůvodnou považuje žalovaný také námitku vnitřní rozpornosti prvostupňového rozhodnutí a protesty proti způsobu, jakým se s touto námitkou vypořádal v napadeném rozhodnutí. Zdůraznil, že u vad řízení je třeba rozlišovat, zda mohou či nemohou mít vliv na výrok rozhodnutí či nikoliv. K namítanému porušení legitimního očekávání žalovaný uvedl, že stavení úřad postupuje podle stavebního zákona a nikoliv podle předchozích rozhodnutí nebo jiných úkonů v podobných případech. Zásada vyjádřená v § 2 odst. 4 zákona číslo 500/2004 sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), podle které jsou správní orgány povinny rozhodovat tak, aby ve skutkově shodných či podobných případech nevznikaly neodůvodněné rozdíly, nemůže podle žalovaného prolomit zásadu zákonnosti činnosti správních orgánů upravenou v § 2 odst. 1 stavebního zákona. Dále dodal, že závaznost územních plánů přijatých před účinností nového stavebního zákona byla po jeho účinnosti předmětem řady odborných diskuzí a soudní judikatury a stavebnímu úřadu nelze mít za zlé, pokud se v novém pojetí závaznosti územních plánů natolik neorientoval a nepředvídal vývoj judikatury. K podání žádosti žalobkyně došlo až poté, kdy otázka závaznosti konkrétních částí „starých“ územních plánů byla ustálena a správní orgány tuto otázku vyřešily v souladu s tímto ustáleným výkladem. Ohledně rozporu záměru žalobkyně s územním plánem žalovaný odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí s tím, že žalobkyně k této otázce nepřednáší žádný nový argument. Žalovaný zdůraznil, že jestliže je z územního plánu zřejmé přípustné využití předmětné plochy, je třeba jej považovat za závazné. K námitce ohledně neposuzování povahy a procesu změn územního plánu číslo 1 až 7 žalovaný uvedl, že předmětem územního řízení není posuzování zákonnosti územně plánovací dokumentace a k přezkumu zákonnosti územního plánu slouží jiné řízení. Úkolem stavebního úřadu v územním řízení je podle § 90 písm. a) v rozhodném znění „pouze“ posoudit soulad záměru s platnou územně plánovací dokumentací. Uvedenou námitku proto považuje za bezpředmětnou.

4. Krajský soud ve věci nařídil ústní jednání, ke kterému se dostavila pouze pověřená zaměstnankyně žalovaného, která setrvala na dosavadním stanovisku. Poukázala pouze na to, že v průběhu řízení byl schválen nový územní plán, ve kterém je předmětný pozemek opětovně zařazen do plochy občanské vybavenosti a žalobkyně v průběhu pořizování a schvalování územního plánu nevznášela žádné námitky, proto má pochybnosti o jejím faktickém zájmu na projednávané věci.
5. Ze spisu správního orgánu I. stupně sp. zn. MMK/114572/2016 OSŽP/St krajský soud zjistil, že dne 13. 7. 2016 podala žalobkyně žádost o stavební povolení na přestavbu části 2. nadzemního podlaží objektu č. p. 900 v Karviné (na pozemku parc. 1064/2 v katastrálním území Karviná – město), jehož je vlastníkem. Podle žádosti spočíval záměr ve stavebních úpravách ve 2. nadzemním podlaží spojeným se změnou účelu užívání tanečního sálu a baru na 13 bytových jednotek. Správní orgán I. stupně požádal po zahájení řízení o součinnost úřad územního plánování (odbor rozvoje Magistrátu města Karviné), který ve sdělení ze dne 19. 7. 2016 odkázal na své předchozí vyjádření ze dne 6. 10. 2015, ve kterém uvedl, že pozemek parc. č. 1064/2 v katastrálním území Karviná – Nové město včetně stavby na něm je podle Územního plánu obce Karviná, včetně jeho změn číslo 1 až 10 a číslo 13, zařazen do zastavěného území a do zóny hromadného bydlení (U-BH) a ve výkresu C3 (komplexní urbanistický plán) je zakresleno bližší funkční určení příslušného pozemku a jeho okolí jako plochy občanské vybavenosti s číslem 6. Podle legendy k výše uvedenému výkresu je plocha občanské vybavenosti s číslem 6 určena pro stavbu

Shodu s prvopisem potvrzuje

kulturního zařízení, případně doprovodných staveb zajišťujících funkci stavby kulturního zařízení. Bydlení je tak podle tohoto vyjádření přípustné pouze tehdy, pokud by vznikla potřeba bydlení v důsledku využívání stavby (např. pro správce objektu, údržbáře apod.) s tím, že stávající počet řádně povolených bytů v této stavbě je pro uvedené přípustné účely dostačující. Správní orgán I. stupně oznámil přípisem ze dne 25. 7. 2016 účastníkům řízení zahájení stavebního řízení a v oznámení uvedl, že upouští od ústního jednání a od ohledání. Současně vyzval účastníky k uplatnění námitek a důkazů ve lhůtě 10 dnů ode dne doručení oznámení s tím, že k později uplatněným námitkám či důkazům nebude přihlédnuto a poučil je o možnosti seznámit se s podklady pro rozhodnutí dne 15. 8. 2016. Podle doručky datové zprávy bylo oznámení o zahájení stavebního řízení doručeno žalobkyni do její datové schránky dne 27. 7. 2016. Žalobkyně se dne 15. 8. 2016 dostavila ke správnímu orgánu I. stupně k nahlédnutí do spisu a v podání z téhož dne označeném jako „Námítky k řízení vedenému pod sp. zn. MMK/114572/2016 OSŽP/St“ polemizovala se stanoviskem úřadu územního plánování ze dne 6. 10. 2016 (*správně 2015 – poznámka krajského soudu*) a vyjádřila přesvědčení, že při posuzování přípustnosti staveb v dané ploše je rozhodující zařazení plochy do příslušné zóny, na níž se vztahují regulativy, které jsou součástí příslušné obecně závazné vyhlášky. Dále uvedla, že v předmětném územním plánu je plocha zařazena do zóny hromadného bydlení a další členění do 10 skupin již je podle jejího názoru pouze informativní, včetně zařazení plochy do skupiny číslo 6 určené pro kulturní zařízení, které nemá odraz v závazné části územního plánu ani v obecně závazné vyhlášce. Dále v tomto přípise poukázala na změny, kterými objekt č. p. 900/2 na ulici Jaroslava Vrchlického v Karvině prošel od roku 1993 s tím, že neví, která z těchto změn je vedena jako kulturní objekt nebo se jako kulturní objekt ještě tváří. Rozhodnutím ze dne 21. 11. 2016 správní orgán I. stupně žádost žalobkyně o stavební povolení zamítl s odůvodněním, že požadovaný záměr není v souladu s územně plánovací dokumentací, konkrétně s Územním plánem obce Karviná, včetně jeho změn číslo 1 až 10 a 13 a 14. Ohledně tohoto závěru správní orgán I. stupně odkázal především na stanovisko úřadu územního plánování ze dne 6. 10. 2015, které citoval se zvýrazněním odkazu na výkres C3 (komplexní urbanistický návrh), ve kterém je zakresleno bližší funkční určení příslušného pozemku a jeho okolí jako plochy občanské vybavenosti s číslem 6 s tím, že z legendy k výše uvedenému výkresu lze vyčíst, že plocha občanské vybavenosti označená číslem 6 je určena pro stavbu kulturního zařízení, případně doprovodných staveb zajišťujících funkci stavby kulturního zařízení. Správní orgán I. stupně dále v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí uvedl, že k námitkám žalobkyně nepřihlédl, protože byly uplatněny až po uplynutí 10 dnů od oznámení zahájení stavebního řízení a dodal, že předchozí řízení o změnách v předmětné stavbě jsou pravomocně skončená a byla posuzována ve vztahu ke konkrétním okolnostem, účastníkům těchto řízení a podle tehdy platných právních předpisů. Proti prvostupňovému správnímu rozhodnutí podala žalobkyně nejprve „blanketní“ odvolání, v jehož doplnění uvedla téměř shodné námitky jako následně v žalobě. Zejména protestovala proti neposuzování její námitky ze dne 15. 8. 2016, zdůraznila svůj názor, že pro posouzení souladu záměru s územně plánovací dokumentací je rozhodující zařazení pozemku do zóny, na níž se vztahují regulativy, které jsou součástí obecně závazné vyhlášky s tím, že zařazení pozemku do 6. skupiny občanské vybavenosti (kulturních zařízení) již má pouze informativní charakter, který nemá odraz v závazné části obecně závazné vyhlášky. Žalobkyně v odvolání rovněž poukazovala na vyjádření úřadu územního plánování ze dne 16. 4. 2007 a územně plánovací informaci ze dne 23. 3. 2007, které připojila k odvolání, jakož i další vyjádření úřadu územního plánování ze dne

Shodu s prvopisem potvrzuje

7. 3. 2016 a 9. 2. 2016 a vyjádřila nesouhlas s názorem správního orgánu, že předchozí skončená řízení nejsou pro posuzovanou věc relevantní. Z vyjádření úřadu územního plánování (odbor rozvoje Magistrátu města Karviné) ze dne 23. 3. 2007 a ze dne 16. 4. 2007 adresované žalobkyni (23. 3. 2007) a jiné osobě (16. 4. 2007) krajský soud zjistil, že úřad územního plánování informoval v roce 2007 adresáty o tom, že pozemek parc. č. 1064/1 se podle závazné části Územního plánu obce Karviná a jeho změn číslo 1 až 7 nachází v zóně hromadného bydlení a přípustným způsobem využití je podle obecně závazné vyhlášky číslo 2/2006, kterou se vyhláší závazná část Územního plánu obce Karviná, včetně změn č. 1 – 7, mimo jiné bytový dům. O odvolání žalobkyně rozhodl žalovaný napadeným rozhodnutím, ve kterém napadené prvostupňové rozhodnutí potvrdil a odvolání zamítl. V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaný uvedl, že se předmětná stavba nachází na pozemku, který je územním plánem řazen do plochy občanského vybavení – kulturní zařízení, což je zřejmé z výkresu B1 (komplexní urbanistický návrh). Shodně jako správní orgán I. stupně odkázal na legendu k výkresu, ve které je uvedeno, o jakou plochu občanské vybavenosti dle číselného kódu se jedná s tím, že bydlení není v takové ploše přípustné. Poukázal také na článek 3 příslušného územního plánu, ve kterém je jako závazná část určena urbanistická koncepce a funkční uspořádání ploch s tím, že závazné části jsou dokumentovány v grafické části územního plánu v hlavních výkresech, kterým je mimo jiné právě výkres B1 (komplexní urbanistický návrh), ve kterém je obsaženo členění území do funkčních ploch. Žalovaný přitakal žalobkyni, že se správní orgán I. stupně měl zabývat jejími námitkami ze dne 15. 8. 2016, což také učinil, byť nikoliv explicitně, když reagoval na argumentaci žalobkyně při posuzování souladu záměru s územním plánem. V odvolacím správním spise se nachází pouze listiny z odvolacího správního řízení, které jsou součástí správního spisu vedeného správním orgánem I. stupně. Nad rámec skutečností zjištěných ze spisu správního orgánu I. stupně z něj krajský soud zjistil toliko datum doručení napadeného rozhodnutí zmocněnkyni žalobkyně do její datové schránky dne 21. 2. 2017 (z doručení datové schránky), ze kterého krajský soud vycházel při posuzování včasnosti žaloby.

6. Součástí spisové dokumentace jsou dále kopie vybraných částí Územního plánu obce Karviná, jejichž pravost krajský soud ověřil z originálu tohoto územního plánu a jeho změn, které si pro tyto účely vyžádal. Krajský soud především zjistil, že Územní plán obce Karviná byl schválen v roce 1994. Do 31. 12. 2006 byl měněn 7 krát (změny číslo 1 až 7). Obecně závaznou vyhláškou Statutárního města Karviná číslo 2/2006, schválenou a účinnou dne 20. 6. 2006, byla vyhlášena závazná část Územního plánu obce Karviná (včetně všech dosavadních 7 změn) vyjádřená v regulativech, které jsou přílohou vyhlášky a tvoří její nedílnou součást. Regulativy obsahují podle článku 2 vyhlášky mimo jiné základní zásady uspořádání území, limity využití území a využití ploch. Podle článku 3 přílohy této obecně závazné vyhlášky byly jako závazné části územního plánu stanoveny urbanistická koncepce a funkční uspořádání ploch, zásady regulace území a zásady řešení – dopravy, které jsou dokumentovány v grafické části Územního plánu obce Karviná (včetně schválených změn) v hlavních výkresech, a to mimo jiné ve výkrese B.1 (Komplexní urbanistický návrh). Po účinnosti vyhlášky číslo 2/2006 došlo k dalším změnám územního plánu číslo 8 (účinné od 30. 9. 2008), 9, 10, 13 a 14. Podle výkresů číslo B.1 a B.2 se v době podání žádosti žalobkyně o stavební povolení a rozhodování o ní, nacházel předmětný pozemek parc. č. 1064/2 v katastrálním území Karviná – Nové město v zóně hromadného bydlení s kódovým označením 6, který podle legendy k územnímu plánu (strana 74) náleží

Shodu s prvopisem potvrzuje

skupině občanské vybavenosti označené jako „kulturní zařízení“, do které náleží „kluby zájmových a společenských organizací, spolková činnost, knihovny, kina, kulturní domy, víceúčelové sály, muzea, galerie, výstavní síně, církevní objekty, sály pro přednáškovou činnost a další“.

7. Krajský soud po ověření, že žaloba byla podána včas, v zákonné lhůtě podle § 72 odst. 1 zákona číslo 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.) podle skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného a dospěl k závěru, že žaloba důvodná není.
8. Podle § 111 odst. 1 písm. a) stavebního zákona stavební úřad přezkoumá podanou žádost (tj. žádost o stavební povolení) a připojené podklady z toho hlediska, zda stavbu lze podle nich provést, a ověří zejména, zda projektová dokumentace je zpracována v souladu s územně plánovací dokumentací, nebylo-li ve věci vydáno územní rozhodnutí nebo územní opatření, popřípadě nebyl-li vydán územní souhlas, územním rozhodnutím nebo veřejnoprávní smlouvou územní rozhodnutí nahrazující anebo územním souhlasem, popřípadě s regulačním plánem v rozsahu, ve kterém nahrazuje územní rozhodnutí, **a v případě stavebních úprav podmiňujících změnu v užívání stavby její soulad s územně plánovací dokumentací.** V tomto znění platilo citované ustanovení stavebního zákona v průběhu celého stavebního řízení a uvedené znění je také pro posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí rozhodující.
9. Žalobkyně v žalobě nepolemizovala se závěrem žalovaného, podle kterého její stavební záměr vyžadoval stavební povolení a že součástí postupu správních orgánů při rozhodování o její žádosti bylo posouzení souladu navrženého záměru s územně plánovací dokumentací podle § 111 odst. 1 písm. a) stavebního zákona, konkrétně s Územním plánem obce Karviná ve znění platném v době jejich rozhodování. Stejně tak nebylo sporné, že územní plán platný v době rozhodování správních orgánů byl v původním znění schválený již za účinnosti bývalého stavebního zákona z roku 1976 (zákona číslo 50/1976 Sb.). Tento územní plán v rozhodném znění členil území jednak do jednotlivých zón (znázorněných ve výkrese B.2 – plán využití území - zónace) a u některých ploch stanovil dále jejich funkční využití (zakreslené ve výkrese B.1 – komplexní urbanistický návrh). Posuzovaná stavba na pozemku parc. č. 1064/2 v katastrálním území Karviná – Nové město se podle rozhodného znění příslušného územního plánu nacházela v zóně hromadného bydlení a podle výkresu B. 1 byla označena číslem 6, které podle textové části územního plánu označovalo kulturní zařízení s přípustným využitím území pro kluby zájmových a společenských organizací, spolkovou činnost, knihovny, kina, kulturní domy, víceúčelové sály, muzea, galerie, výstavní síně, církevní objekty, sály pro přednáškovou činnost a další. Potud nebyly závěry žalovaného v žalobě rozporovány a tudíž ani otevřeny soudnímu přezkumu, proto z nich krajský soud vycházel. Mají navíc oporu ve spisové dokumentaci. Sporné je, jaké z výše uvedených využití předmětného pozemku je závazné, resp. přednostní a nakolik skutečnost, že bydlení není výslovně uvedené jako nepřípustný způsob využití pozemku v textové či grafické části územního plánu, umožňuje využití pozemku ke stavbě pro účely bydlení.
10. Žalovaný se v odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedenými spornými otázkami podrobně zabýval a jeho závěry považuje krajský soud za správné. Především platí, že podle postupně měněných přechodných ustanovení uvedených v § 188 stavebního

Shodu s prvopisem potvrzuje

zákona z roku 2006 zůstávaly dosavadní územní plány schválené za účinnosti předchozí právní úpravy v platnosti i po účinnosti nového stavebního zákona z roku 2006 (tj. po 1. 1. 2007), dokud nebyly upraveny, projednány a vydány podle nového stavebního zákona (podle poslední změny stavebního zákona mohly staré územní plány platit až do 31. 12. 2022). Také Územní plán obce Karviná zůstával v platnosti i po 1. 1. 2007 a ve znění pozdějších změn platil také v době rozhodování správních orgánů v projednávané věci. Krajský soud souhlasí s názorem žalovaného vyjádřeným v odůvodnění napadeného rozhodnutí, podle kterého na územní plány schválené za účinnosti předchozí právní úpravy (stavebního zákona z roku 1976) je třeba nahlížet optikou tehdejší právní úpravy. Stavební zákon z roku 1976 rozlišoval v § 29 mezi závaznou a směrnou částí územního plánu s tím, že podle § 29 odst. 1 věty druhé byly závazné základní zásady uspořádání území a limity jeho využití, vyjádřené v regulativech. Podle § 18 odst. 2 vyhlášky číslo 135/2001 Sb. měla závazná část územního plánu obce obsahovat mimo jiné urbanistickou koncepci, využití ploch a jejich uspořádání, vymezení zastavitelného území, omezení změn v užívání staveb, zásady uspořádání dopravního, technického a občanského vybavení, vymezení územního systému ekologické stability, limity využití území, plochy přípustné pro těžbu nerostů, vymezení ploch pro veřejně prospěšné stavby a pro provedení asanačních úprav. Podle § 29 odst. 3 stavebního zákona z roku 1976 se závazná část vyhlášovala formou obecně závazné vyhlášky obce. Podle obsahu spisu byla poslední takovou vyhláškou schválenou a vyhlášenou za účinnosti stavebního zákona z roku 1976 obecně závazná vyhláška statutárního města Karviná číslo 2/2006, která se podle § 188 odst. 4 stavebního zákona z roku 2006 považuje pro účely tohoto zákona za opatření obecné povahy. Tato vyhláška stanovila jako závaznou část územního plánu z roku 1994 ve znění jeho pozdějších 7 změn také urbanistickou koncepci a funkční uspořádání ploch, včetně výkresu B.1. – komplexního urbanistického návrhu. Jak správně konstatoval žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí, sporný pozemek parc. č. 1064/2 v katastrálním území Karviná – město byl v tomto výkrese zařazen do plochy občanské vybavenosti s kódem 6 a výše uvedeným funkčním využitím pro kulturní zařízení. Krajský soud přitaká žalovanému, že uvedené zařazení je třeba považovat za závazné ve smyslu § 29 odst. 1 a 3 stavebního zákona z roku 1976 ve spojení s § 188 odst. 4 stavebního zákona z roku 2006, včetně toho, že přípustným využitím staveb v této ploše je zařízení pro kulturu. Z porovnání zařazení pozemků do jednotlivých zón (výkres B.2) a funkčních ploch (výkres B.1) je zřejmé, že funkční uspořádání ploch reguluje podrobnější a speciální využití jednotlivých ploch v rámci zóny a podle přesvědčení krajského soudu má vždy v případě rozporu se zařazením pozemku do zóny přednost. Jinak řečeno za rozhodující považuje krajský soud ve shodě se žalovaným zařazení pozemku do příslušné plochy funkčního využití, včetně vymezení jejího přípustného využití a tím je v projednávané věci využití pro kulturní zařízení. Na věci nic nemění, že textová část územního plánu nestanovila pro příslušnou plochu žádné nepřípustné využití. Jednak prováděcí vyhláška ke stavebnímu zákonu z roku 1976 číslo 135/2001 Sb. na rozdíl od vyhlášky číslo 500/2006 Sb. nestanovila mezi náležitosti závazné části územního plánu nepřípustné využití území a pak výklad žalobkyně, podle kterého pokud závazná část územně plánovací dokumentace výslovně neuvádí vymezení nepřípustného využití ploch (že v části kultura nesmí být byty), nelze tomuto využívání bránit, by dotažený ad absurdum vedl k tomu, že pozitivní vymezení přípustnosti využití ploch by se v případě absence nepřípustných způsobů využití území stalo obsolentní a jakékoliv využití plochy by bylo v takovém případě přípustné, což by popíralo účel územního plánu, kterým je mimo jiné právě regulace

Shodu s prvopisem potvrzuje

využití území a ploch. Krajský soud proto uzavírá, že podle obsahu závazné části územního plánu bylo v době rozhodování správních orgánů jediným přípustným využitím stavby č.p. 900 na příslušném pozemku parc. č. 1064/2 zařízení pro kulturu v rozsahu uvedeném v závazné části územního plánu, a protože žalobkyní navrhovaná změna v užívání části stavby na bytové jednotky byla v rozporu s tímto přípustným využitím stavby, postupovaly správní orgány správně, pokud její žádost zamítly.

11. Za nedůvodnou považuje krajský soud také námitku žalobkyně, podle které se žalovaný řádně nezabýval povahou a procesem přijatých změn územního plánu číslo 1 - 7 a neposuzoval ani, zda mají vliv na závaznou či směrnou část územního plánu a zda byly příslušnými orgány přijaty postupem podle § 188 odst. 3 stavebního zákona, tedy formou opatření obecné povahy, což se podle žalobkyně nestalo, když „vysvětlení“, které vylučuje možnost využití předmětného území pro bydlení, je obsaženo toliko v legendě a bylo doplněno změnou číslo 4 a 5 nikoliv formou opatření obecné povahy. Tuto námitku považuje krajský soud za nedůvodnou již proto, že podle skutkového závěru krajského soudu byly uvedené změny územního plánu číslo 1 až 7 přijaty za účinnosti starého stavebního zákona z roku 1976 a jejich závazná část byla vyhlášena v souladu s § 29 odst. 3 tehdy platného stavebního zákona z roku 1976 formou obecně závazné vyhlášky. Je pravdou, že v judikatuře Ústavního soudu (nálezy sp. zn. Pl. ÚS 14/07, ze dne 19. 11. 2008 nebo sp. zn. IV. ÚS 1639/07, ze dne 16. 6. 2010) převážilo materiální chápání institutu opatření obecné povahy v souvislosti s územně plánovací dokumentací schválenou do 31. 12. 2006, což ale nic nemění na tom, že veškeré úpravy závazné části územního plánu provedené za účinnosti stavebního zákona z roku 1976, včetně žalobkyní namítaných změn číslo 4 a 5, měly být podle stavebního zákona z roku 1976 schvalovány formou obecně závazné vyhlášky a nikoliv opatření obecné povahy (byť se na ně takto podle § 188 odst. 4 stavebního zákona z roku 2006 pro účely tohoto nového stavebního zákona nahlíží). Krajský soud podotýká, že námitku žalobkyně projednal v tom znění, v jakém ji uvedla v žalobě, a to bez ohledu na její obecnost a jistou vnitřní rozpornost. Podle ustálené judikatury správních soudů totiž platí, že míra precizace žalobních bodů do značné míry předurčuje, jaké právní ochrany se žalobkyni u soudu dostane. Čím je žalobní bod obecnější, tím obecněji k němu správní soud přistoupí a posoudí ho. Není na místě, aby soud za žalobkyni spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které žalobu podporují. Současně platí, že pokud žaloba obsahuje alespoň jeden projednatelný žalobní bod, což bylo v této věci splněno, soud již nevyzývá žalobkyni k odstranění vad ostatních žalobních bodů a projedná je v tom stavu, v jakém byly uplatněny. Krajský soud proto projednání uvedeného žalobního bodu uzavírá konstatováním, že změny územního plánu z roku 1994 číslo 4 a 5 se podle tehdejší právní úpravy neměly schvalovat ve formě opatření obecné povahy, což je samo o sobě dostačující k závěru o nedůvodnosti projednávaného žalobního bodu. Nad rámec uvedeného krajský soud dodává, že z uplatněného žalobního bodu ani nevyplývalo, že by se snad žalobkyně domáhala zrušení příslušných změn územního plánu, a to ani ve světle rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 194/2014-36 ze dne 13. 9. 2016, který konstatoval, že soudní řád správní rozlišuje dva typy návrhu na zrušení opatření obecné povahy, přičemž druhým typem je návrh na incidenční přezkum opatření obecné povahy podle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s., který je oprávněn podat jen ten, kdo je současně oprávněn podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh ve věci, ve které bylo opatření obecné povahy užito; tento návrh je třeba ve lhůtě pro společně podávanou

žalobu, a to bez ohledu na lhůtu uvedenou v § 101b odst. 1 s. ř. s. Vzhledem k tomu, že žaloba byla podána až 20. 4. 2017, tedy po vyslovení shora uvedeného závěru Nejvyšším správním soudem, nebylo již na místě vést žalobkyni prostřednictvím odstraňování vad žaloby podle § 37 odst. 5 s. ř. s. k doplnění, zda zamýšlí podat společně s žalobou proti správnímu rozhodnutí také návrh na zrušení územního plánu, nebo jeho části dle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s. Naznačený postup ze strany krajského soudu by byl adekvátní pouze v případě, pokud by žaloba byla podána před změnou judikatury, protože změna judikatury, ke které v tomto rozhodnutí došlo, by mohla vést k odepření práva na soudní ochranu účastníkovi, který v důvěře v tehdy platnou judikaturu zvolil určitý procesní postup. Taková situace však nenastala, protože žaloba byla podána více než půl roku po uvedené změně judikatury a žalobkyně byla právně zastoupena, proto lze předpokládat, že zvolila ten procesní postup, který považovala v dané věci po právní stránce za adekvátní.

12. Jako nedůvodnou považuje krajský soud také námitku porušení legitimního očekávání. Zásada legitimního očekávání a s tím související předvídatelnost správního rozhodování podle § 2 odst. 4 správního řádu nemohou být chápány tak, že správní orgány jsou bezvýjimečně vázány dosavadními úkony a stanovisky. Nejvyšší správní soud sice trvá na relativní vázanosti správních orgánů dosavadní rozhodovací praxí, neuplatňuje ji však absolutně a i v případě ustáleného, jednotného a dlouhodobého řešení určité právní otázky v rozhodovací praxi správních orgánů připouští jeho změnu, pokud je činěna do budoucna, dotčené subjekty jsou s ní seznámeny a je řádně odůvodněna závažnými okolnostmi (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 07. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006 – 132, publ. pod č. 1915/2009 Sb. NSS). V tomto případě se navíc ani nejednalo o dlouhodobé, ustálené a jednotné řešení určité otázky, ale o jedno stanovisko, které bylo v době podání žádosti žalobkyně téměř 9 let staré. Krajský soud připouští, že toto vyjádření úřadu územního plánování mohlo způsobit žalobkyni určité komplikace a nelze ani zcela vyloučit některé právní následky způsobené touto nesprávnou informací, nemůže však vést k tomu, aby stavební úřad povolil změnu stavby, která je v rozporu s územním plánem jenom proto, že v předchozí úřední komunikaci podal žalobkyni nesprávné informace o obsahu a výkladu územního plánu. Stavební zákon ani správní řád navíc neznají institut závazného posouzení známý z daňového řízení (§ 132 a 133 zákona číslo 280/2009 Sb., daňového řádu), při kterém by správní orgán zavazovalo jeho předchozí předběžné závazné posouzení určité otázky. Ohledně námitek žalobkyně ve vztahu ke sdělení úřadu ze dne 7. 3. 2016 a 9. 2. 2016 není krajskému soudu zřejmý jejich smysl, protože ve vyjádření ze dne 7. 3. 2016 úřad územního plánování konstatoval přípustnost využití budovy na pozemku parc. č. 1064/2 pouze pro kulturní zařízení (tj. v souladu s napadeným rozhodnutím) a vyjádření ze dne 9. 2. 2016 se pozemku parc. č. 1064/2 netýkalo. Ani jedno z těchto vyjádření tak nemohlo způsobit legitimní očekávání žalobkyně. Nicméně i zde lze zopakovat výše uvedené konstatování o obecnosti žalobních námitek a vlivu této obecnosti na meze soudního přezkumu.

13. Konečně jako nedůvodné shledal krajský soud také poslední námitky, ve kterých žalobkyně brojila proti způsobu vyhodnocení jejího podání ze dne 15. 8. 2016 a proti vnitřní rozpornosti prvostupňového správního rozhodnutí, resp. proti způsobu, jakým se žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí s námitkou vnitřní rozpornosti prvostupňového rozhodnutí vypořádal. Se žalobkyní lze souhlasit pouze potud, že správní orgán I. stupně se měl obsahem podání žalobkyně ze dne 15. 8. 2016 zabývat, protože je třeba rozlišovat skutkové námitky, pro jejichž uplatnění v územním či stavebním řízení

Shodu s prvopisem potvrzuje

platí zásada koncentrace a vyjádření k podkladům pro rozhodnutí. Přestože správní orgán I. stupně uvedl, že k námitkám žalobkyně ze dne 15. 8. 2016 nepřihlížel pro jejich opožděnost, tak se přesto jejich obsahem implicitně zabýval. Jak se podává z odůvodnění prvostupňového rozhodnutí, správní orgán I. stupně se při posuzování souladu záměru žalobkyně s územním plánem zabýval zařazením předmětného pozemku do příslušné zóny a plochy, vysvětlil, z jakého důvodu je záměr navržený žalobkyní v rozporu s územním plánem a vyjádřil se také k předchozím stavebním řízením týkajícím se budovy č.p. 900. Reagoval tedy přesně na ty námitky, které žalobkyně ve svém podání ze dne 15. 8. 2016 uplatnila. Ve vztahu k vnitřní rozpornosti prvostupňového správního rozhodnutí krajský soud dodává, že z žaloby nevyplývá, v čem konkrétně měla vnitřní rozpornost prvostupňového rozhodnutí spočívat, což již samo o sobě brání krajskému soudu zaujmout k této námitce jednoznačné stanovisko. Pokud snad tato vnitřní rozpornost měla spočívat v tom, že v některých částech odůvodnění prvostupňového rozhodnutí je komplexní urbanistický návrh označený jako C.3 (místo správného B.1), čímž se žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí vskutku zabýval, pak nelze než souhlasit s odůvodněním napadeného rozhodnutí, že se jednalo pouze o drobnou vadu, která nemohla mít vliv na zákonnost napadeného prvostupňového rozhodnutí a kterou navíc žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí napravil. Podle judikatury správních soudů tvoří správní rozhodnutí obou stupňů jeden celek a odvolací správní orgán může v odůvodnění odvolacího rozhodnutí korigovat určitá dílčí „argumentační zaškrtnutí“ podřízeného správního orgánu (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 8. 2015, č. j. 1 As 138/2015 - 42 nebo ze dne 31. 10. 2014, čj. 6 As 161/2013 - 25), což ostatně odpovídá zásadě procesní ekonomie řízení.

14. Krajský soud uzavírá, že veškeré uplatněné žalobní body shledal jako nedůvodné a protože v napadeném rozhodnutí či postupu předcházejícím jeho vydání neshledal ani vady či nezákonnosti, ke kterým by byl povinen přihlídnout z moci úřední, rozhodl podle § 78 odst. 7 s. ř. s. o zamítnutí žaloby pro její nedůvodnost.
15. O náhradě nákladů řízení rozhodl krajský soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. v návaznosti na procesní úspěch obou účastníků. Žalobkyně, která byla z procesního hlediska neúspěšná, nemá právo na náhradu nákladů řízení a žalovaný, který byl podle výsledku sporu ve věci plně procesně úspěšný, se práva na náhradu nákladů řízení vzdal. Krajský soud proto nepřiznal právo na náhradu nákladů řízení žádnému z účastníků.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **je možno** podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od jeho doručení k Nejvyššímu správnímu soudu.

Ostrava 10. října 2018

JUDr. Monika Javorová
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje

