



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Milana Podhrázkého a soudců Olgy Stránské a JUDr. Věry Šimůnkové v právní věci **žalobců: a) T. Z.**, nar. x, bytem x, **b) M. Z.**, nar. x, bytem x, obou zastoupených Mgr. Jaroslavem Kadlecem, advokátem advokátní kanceláře Korbel, Tuháček, Šíp, Kadlec, s. r.o., se sídlem Převrátická 330, Tábor, proti **žalovanému: Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 81/11, Praha 5, o **žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 12. 2012, čj. 176077/2012/KUSK, sp. zn. SZ 174614/2012/KUSK REG/MP,**

t a k t o :

- I. Žaloba se zamítá.**
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**

O d ů v o d n ě n í :

Žalobou podanou u zdejšího soudu se žalobci domáhají zrušení rozhodnutí označeného v záhlaví tohoto rozsudku, kterým žalovaný zamítl odvolání žalobců a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Unhošť, odboru výstavby (dále též „stavební úřad“), ze dne 29. 10. 2012, čj. 5046/12/Výst, spis. zn. Výst. 4451/12-Re. Stavební úřad tímto rozhodnutím zamítl žádost žalobců o vydání územního rozhodnutí o dělení pozemku parc. č. x v k. ú. Svárov u Unhoště za účelem vymezení 3 pozemků pro stavbu rodinných domů včetně obslužné komunikace. Žalovaný potvrdil rozhodnutí stavebního úřadu mimo jiné s tím, že na žalobci navrhované dělení uvedeného pozemku se vztahuje § 12 odst. 2 písm. a) vyhlášky č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu, ve znění účinném do 28. 3. 2013 (dále jen „vyhláška

č. 503/2006 Sb.“), které stavebnímu úřadu ukládá zabezpečit při rozhodnutí o dělení pozemků soulad s cíli a úkoly územního plánování podle § 18 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění účinném do 31. 12. 2012 (dále jen „stavební zákon“), přičemž žalobci navrhované dělení dotčeného pozemku a následná zástavba je v rozporu s ochranou nezastavěného území, která je jedním z cílů územního plánování.

Žalobci v podané žalobě po shrnutí dosavadního průběhu správního řízení v návaznosti na citaci odůvodnění rozhodnutí žalovaného namítají, že z kontextu odůvodnění napadeného rozhodnutí plyne, že soulad s cíli územního plánování lze zajistit pouze nástroji územního plánování (územním plánem), čímž se argumentace žalovaného podle názoru žalobců ocitá v kruhu, neboť § 188a stavebního zákona umožňuje na území obce, která nemá územní plán, umisťovat v nezastavěném území kromě staveb, zařízení a jiných opatření uvedených v § 18 odst. 5 také stavby pro bydlení na pozemcích, které mají společnou hranici s pozemky v zastavěném území, avšak je nutno posoudit soulad s cíli a úkoly územního plánování a toto lze pouze při existenci územního plánu. Argumentaci žalovaného považují žalobci za nedůvodně restriktivní a mají za to, že stavební zákon výslovně počítá s využitím pozemků, které se nacházejí mimo zastavěné území a mají společnou hranici s pozemky v zastavěném území, k výstavbě rodinných domů a zastavění těchto pozemků tedy nemůže být v rozporu s cíli územního plánování, přičemž podle § 188a stavebního zákona je k této výstavbě vyžadován souhlas zastupitelstva obce, které má jako orgán územního plánování zásadní úlohu v celém systému pořizování územně plánovací dokumentace, neboť mimo jiné v samostatné působnosti vydává územní plán a projednává zprávu o jeho uplatňování. Současně žalobci nesouhlasí s argumentací žalovaného, podle něhož účelem změny stavebního zákona v tomto případě nebylo umožnit rozsáhlou výstavbu dělením pozemků a následným umístěním staveb, ale povolit výstavbu rodinného domu vlastníkům jednotlivých pozemků navazujících na zastavěné území. Podle žalobců uvedená argumentace žalovaného z ničeho nevyplyvá. Smyslem uvedené úpravy je naopak umožnit další rozvoj obcím, které dosud nemají územní plán, když při splnění podmínek daných v ustanovení § 188a stavebního zákona nelze shledat rozpor s cíli a úkoly územního plánování, zejména ne s poukazem, byť nepřímým, na absenci územního plánu.

Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby. Ve vyjádření k žalobě uvedl, že důvodem vložení § 188a do stavebního zákona je zmírnění tvrdosti zákona z hlediska umisťování staveb pro obce, které dosud nemají územní plán a to jako dočasné řešení do doby vydání územního plánu. Účelem změny stavebního zákona v tomto případě nebylo umožnit rozsáhlou výstavbu dělením pozemků a následným umístěním staveb, ale umožnění výstavby rodinného domu vlastníkům jednotlivých pozemků navazujících na zastavěné území. Dělení pozemků a následná zástavba je v rozporu s ochranou nezastavěného území, která je jedním z cílů územního plánování. Žalovaný souhlasí s postupem stavebního úřadu, který vyhodnotil, že záměr je v rozporu s § 18 stavebního zákona, tedy s cíli a úkoly územního plánování, a má za to, že uvedené přechodné ustanovení § 188a umožňuje umisťování staveb pro bydlení na stávajících pozemcích, které mají společnou hranici se zastavěným územím, nikoliv jejich nové vytváření. Podle žalovaného dělením pozemků dochází k organizaci území předurčující budoucí výstavbu, přičemž bez komplexního posouzení prostorového uspořádání území nelze zajistit ochranu nezastavěného území a jeho udržitelný rozvoj. Proto je žalovaný toho názoru,

že dělení pozemků není na rozdíl od umístování staveb na stávajících pozemcích ustanovením § 188a stavebního zákona dovoleno.

Z předloženého správního spisu soud zjistil, že žalobci dne 24. 9. 2012 podali ke stavebnímu úřadu žádost o vydání rozhodnutí o dělení pozemku parc. č. x v k. ú. Svárov. Žádost odůvodnili „výstavbou 3 RD přiléhajících pozemky k zastavěné linii obce s obslužnou komunikací“ a přiložili k ní situační náčrsek dělení a usnesení zastupitelstva obce Svárov ze dne 5. 10. 2011, čj. 13/2011, v němž byl mimo jiné vysloven souhlas „s umístěním 3 RD na pozemku x přiléhajících k zastavěnému území obce“.

Stavební úřad rozhodnutím ze dne 29. 10. 2012, čj. 5046/12/ Výst., spis. zn. Výst. 4451/12, výše uvedenou žádost žalobců zamítl. Dospěl k závěru, že předmětný pozemek sice splňuje podmínku, že lze umísťovat nové stavby pro bydlení v nezastavěném území na pozemcích, které mají společnou hranici s pozemky v zastavěném území, avšak navrhovaný záměr oddělení části pozemku na tři samostatné pozemky pro výstavbu rodinných domů včetně obslužné komunikace je v rozporu s § 18 stavebního zákona, tedy s cíli územního plánování, kdy nástroji územního plánování (územním plánem) jsou zajištěny především požadavky dle § 18 odst. 2 a odst. 3 stavebního zákona. Z cílů a úkolů územního plánování podle stavebního úřadu vyplývá, že přechodné ustanovení povoluje umísťovat nové stavby pro bydlení v nezastavěném území na pozemcích (stávajících), které mají společnou hranici s pozemky v zastavěném území, nikoliv jejich nové vytváření a tím vytváření rozvojových lokalit, aniž by byly posouzeny v rámci procesu pořizování územně plánovací dokumentace.

Proti tomuto rozhodnutí stavebního úřadu podali žalobci odvolání, v němž upozornili především na to, že zastupitelstvo obce Svárov vydalo na základě § 188a odst. 2 stavebního zákona souhlas s umístěním 3 rodinných domů přiléhajících k čáře zastavěného území obce na daném pozemku a zákonem není stanoveno, že na jeden pozemek lze umístit pouze jeden rodinný dům, ale ze znění zákona jasně vyplývá, že podél čáry zastavěného území lze umísťovat stavby, což stavební úřad nezohlednil.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 12. 12. 2012 čj. 176077/2012/KUSK, napadeným projednávanou žalobou, odvolání žalobců zamítl a výše označené rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil. V odůvodnění svého rozhodnutí upozornil především na to, že žalobci podali žádost o dělení pozemku, na kterou se vztahuje § 12 vyhlášky č. 503/2006 Sb., který v odstavci 2 písm. a) ukládá zabezpečit při rozhodnutí o dělení pozemků soulad s cíli a úkoly územního plánování, zejména s územně plánovací dokumentací. Stavební úřad tedy postupoval v souladu s právními předpisy, když se při posuzování záměru na dělení pozemku za účelem umístění staveb tří rodinných domů zabýval souladem tohoto záměru s § 18 stavebního zákona upravujícím cíle územního plánování.

Žaloba byla podána včas a je věcně projednatelná, proto soud přezkoumal napadené rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř.

s.), jakož i řízení předcházející vydání rozhodnutí, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s.ř. s.). Dospěl přitom k závěru, že žaloba není důvodná. Soud rozhodoval ve smyslu ustanovení § 51 odst. 1 s. ř. s. bez jednání, neboť žalobce s takovým postupem soudu výslovně souhlasil již v žalobním návrhu a žalovaný nesouhlas s takovým projednáním věci nevyslovil.

Předmětem žádosti žalobců v projednávané věci je jimi navrhované vydání rozhodnutí o dělení shora označeného pozemku. Podle ustanovení § 82 stavebního zákona „*Rozhodnutí o dělení nebo scelování pozemků stanoví podmínky pro nové rozdělení nebo scelení pozemků*“ (odst. 1). „*Rozhodnutí o dělení nebo scelování pozemků je možno vydat pouze na žádost podanou všemi vlastníky všech dotčených pozemků a staveb na nich, které jsou předmětem rozhodnutí*“ (odst. 2). „*Rozhodnutí o dělení nebo scelování pozemků se nevydává, pokud podmínky pro dělení nebo scelení pozemků jsou dány regulačním plánem, jiným rozhodnutím stavebního úřadu nebo rozhodnutím podle zvláštního právního předpisu, popřípadě není důvodné stanovit podmínky pro dělení nebo scelování pozemků*“ (odst. 3). Další podrobnosti týkající se rozhodnutí o dělení pozemků pak určuje vyhláška č. 503/2006 Sb., která v odst. 2 stanoví, že „*Rozhodnutí o dělení nebo scelování pozemků dále obsahuje podmínky, kterými se zabezpečí a) soulad s cíli a úkoly územního plánování, zejména s územně plánovací dokumentací, b) podmínky a požadavky vyplývající ze závazných stanovisek dotčených orgánů, c) ochrana práv a právem chráněných zájmů vztahujících se k nemovitostem*“.

Rozhodnutí o dělení pozemku je územním rozhodnutím, které sice samo o sobě nesměřuje ke stavební činnosti, neboť při dělení (scelování) pozemků se fakticky mění pouze identifikace pozemků, tudíž není tento druh územního rozhodnutí nástrojem, který by měnil povahu pozemku. Rozhodnutím jsou však stanovena pravidla pro dělení pozemků v souladu se záměry územního plánování a takové rozhodnutí je následně podkladem pro geometrické plány podle katastrálního zákona, na základě kterého se vytvářejí nové pozemkové parcely. Jak navíc plyne z výše citované právní úpravy, při dělení pozemků musí stavební úřad vždy stanovit takové podmínky, aby zabezpečil soulad provedeného dělení s cíli a úkoly územního plánování, zejména územně plánovací dokumentací.

V projednávané věci není mezi účastníky sporu v tom, že žádost žalobců o dělení pozemku se týkala obce (části obce), která v době podání žádosti neměla platný územní plán. Podle správních orgánů tato skutečnost brání vydání rozhodnutí o dělení daného pozemku, neboť dělením pozemků dochází k organizaci území předurčující budoucí výstavbu a bez komplexního posouzení prostorového uspořádání území nelze zajistit ochranu nezastavěného území a jeho udržitelný rozvoj. Žalobci jsou naopak s odkazem na ustanovení § 188a stavebního zákona toho názoru, že při splnění podmínek plynoucích z tohoto ustanovení nelze shledat rozpor s cíli a úkoly územní plánování, zejména ne právě s poukazem na absenci územního plánu obce. Podle žalobci zmiňovaného ustanovení § 188a odst. 1 písm. c) stavebního zákona lze na území obce nebo části území obce, která nemá platný územní plán, umísťovat v nezastavěném území kromě staveb, zařízení a jiných opatření uvedených v § 18 odst. 5 také stavby pro bydlení na pozemcích, které mají společnou hranici s pozemky v zastavěném území, které je tvořeno více než jedním zastavěným stavebním pozemkem.

Takové stavby lze podle odst. 2 citovaného ustanovení umísťovat jen se souhlasem zastupitelstva obce, na jejímž území má být stavba umístěna.

Spor je tedy v dané věci předně veden zjednodušeně řečeno v tom smyslu, zda je v případě projednávané žádosti žalobců o dělení pozemku aplikovatelné výše citované ustanovení

§ 188a stavebního zákona, které připouští umístění stavby na základě souhlasu zastupitelstva obce (který je v projednávané věci dán) v situaci, kdy pro dané území nejsou dány cíle a úkoly územního plánování prostřednictvím územně plánovací dokumentace (územního plánu).

Podrobnější odůvodnění či vysvětlení smyslu citovaného ustanovení, které se stalo součástí stavebního zákona s účinností od 3. 6. 2008 v důsledku novelizace provedené zákonem

č. 191/2008 Sb., z důvodové zprávy k uvedenému zákonu neplyne. Odborná literatura však ve vztahu k ustanovení § 188a stavebního zákona výslovně uvádí, že toto ustanovení „je značně problematickým a nekonceptním průlomem do principu ochrany nezastavěného území, který je jinak ve stavebním zákoně uplatňován (srov. zejména § 18 odst. 5 StavZ, vázanost použití zjednodušujících postupů na zastavěné území nebo zastavitelné plochy, cíle a úkoly územního plánování). Doplnění tohoto ustanovení zákonem č. 191/2008 Sb. je reakcí na neúměrně přísné podmínky jinak nanejvýš žádoucí ochrany nezastavěného území před živelným rozšiřováním zástavby do nezastavěného území. Problémy komentovaného ustanovení ve vztahu k nezastavěnému území ... jsou zejména následující: nekonceptnost v přístupu k využití území – těžiště se zcela přesouvá do územního řízení; faktická degradace územně plánovací dokumentace, popřípadě vymezení zastavěného území (a tomu odpovídající negativní důsledky „povýšení“ urbanistické studie); nedostatečná ochrana nezastavěného území (stavby na základě urbanistické studie, možnost postupného rozšiřování zastavěného území); nemožnost nebo snížená možnost naplnění dalších cílů a úkolů územního plánování...“ (Macháčková, J. a kol.: *Stavební zákon. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, str. 841).

V návaznosti na výše uvedený výklad daného ustanovení, se kterým se zdejší soud mimo jiné právě s ohledem na význam zakotvení cílů a úkolů územního plánování v rámci stavebního zákona ztotožňuje, je podle názoru soudu na místě setrvat na restriktivním využití výjimky plynoucí z ustanovení § 188a stavebního zákona prolamující princip ochrany nezastavěného území. Jinak řečeno, pokud zákon předpokládá při rozhodování o dělení pozemku ze strany stavebního úřadu zajištění souladu uskutečněného dělení s cíli a úkoly územního plánování, k jejichž naplnění ve vztahu k určitému území především slouží poměrně zdlouhavý a komplikovaný proces přijímání územního plánu, nelze bez výslovné zákonné opory dovést výjimku z tohoto pravidla, na základě které by v rámci řízení o dělení pozemku mohl stavební úřad ve vztahu k určitému území za užití ustanovení § 188a stavebního zákona fakticky nahradit proces přijímání územního plánu (a to navíc bez součinnosti s dotčenými orgány či veřejností). Výše uvedené úvahy lze ostatně podpořit též výkladem systematickým a gramatickým, neboť citované ustanovení § 188a výslovně dopadá

pouze na umístování staveb. Nelze totiž přehlédnout, že stavební zákon striktně rozlišuje mezi územním rozhodnutím o umístění stavby na straně jedné a územním rozhodnutím o dělení nebo scelování pozemků na straně druhé. Činí tak nejen ve výčtu jednotlivých druhů územních rozhodnutí [viz § 77 písm. a) a písm. d) stavebního zákona], ale toto rozlišování je zjevné též ze stanovení zvláštních podmínek a náležitostí obou uvedených druhů územních rozhodnutí (srov. § 79 a § 82 stavebního zákona). I z tohoto úhlu pohledu je tedy zřejmé, že podle stavebního zákona se jedná o různé typy řízení, přičemž ustanovení § 188a se týká pouze řízení o umístění stavby pro bydlení na pozemcích, které mají společnou hranici s pozemky v zastavěném území, které je tvořeno více než jedním zastavěným stavebním pozemkem ve smyslu ustanovení § 77 písm. a) stavebního zákona a nikoliv o řízení o dělení nebo scelování pozemků ve smyslu ustanovení § 77 písm. d) téhož zákona.

Je pravdou, že cíle a úkoly územního plánování představují pouze obecný rámec obsahující základní principy celé úpravy územního plánování, bez zřetele k tomu, zda obec územní plán vydala či ne, zatímco územní plán je jen jedním (byť stěžejním) z konkrétních nástrojů územního plánování, jehož prostřednictvím se cíle a úkoly územního plánování již konkrétně realizují. Zda je určitý záměr v souladu s úkoly a cíli územního plánování ve smyslu § 18 stavebního zákona je tedy možné posoudit, aniž by byl pro dané území vytvořen územní plán. V projednávané věci správní orgány konstatovaly, že navrhované oddělení části pozemku a jeho následné rozdělení na tři samostatné pozemky za účelem umístění staveb třech rodinných domů není v souladu s cíli a úkoly územního plánování tak, jak jsou vymezeny v § 18 odst. 2 a 3 stavebního zákona, neboť dělením pozemků dochází k organizaci území předurčující budoucí výstavbu, přičemž bez komplexního posouzení prostorového uspořádání (které je jinak prováděno územním plánem), nelze zajistit ochranu nezastavěného území a jeho udržitelný rozvoj. Tomuto stanovisku lze přisvědčit, neboť v daném případě by oddělení části uvedeného pozemku a jeho rozdělení na tři samostatné pozemky bezpochyby ovlivnilo organizaci dotčeného území směrem k další možné zástavbě, což v situaci, kdy pro dané území není schválen územní plán, může být v rozporu s obecnými cíli územního plánování, kterým jsou primárně ochrana nezastavěného území a jeho udržitelný rozvoj, přičemž je třeba mít na zřeteli i to, že *„regulace využití území je otázkou přesahující rámec života jedné i více generací a proto musí být povznesena nad momentální krátkodobé či dokonce okamžité potřeby“* (srov. závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007 čj. 2 Ao 3/2007-73). Jakkoliv má zdejší soud za to, že vymezení cílů a úkolů územního plánování by se nemělo omezit na pouhou citaci zákonných ustanovení, ale mělo by obsahovat konkrétnější vymezení cílů územního plánování ve vazbě na dotčené území, lze uzavřít, že zdůvodnění rozhodnutí žalovaného v projednávané věci založené na zřejmém vlivu oddělení pozemku a jeho následného rozdělení na tři samostatné pozemky určené k výstavbě rodinných domů na budoucí prostorové uspořádání území a tím i na ochranu cílů územního plánování spočívajících především v ochraně nezastavěného území a jeho udržitelného rozvoje, s ohledem na výše uvedená specifika v projednávané věci ob stojí.

Vzhledem k tomu, že soud neshledal žádnou ze vznesených žalobních námitek důvodnou, projednávanou žalobu zamítl (§ 78 odst. 7 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s.,

podle něhož má právo na náhradu nákladů řízení před soudem ten účastník, který měl ve věci plný úspěch. Žalobce ve věci úspěšný nebyl, proto nemá právo na náhradu nákladů. Žalovanému, který byl ve věci zcela úspěšný, žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, proto mu je soud ani nemohl přiznat.

Poučení : Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze dne 26. června 2015

JUDr. Milan Podhrázký, v. r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
Z. Vlasáková