



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Kuchynky a soudců JUDr. Václava Roučky a Mgr. Jaroslava Škopka v právní věci **žalobců: a) J.K., a b) P.N., oba zastoupeni JUDr. Evou Kabelkovou, advokátkou, Advokátní kancelář Svejkovský, Kabelková, v.o.s., se sídlem Kamenická 1, Plzeň, proti žalovanému: Krajský úřad Plzeňského kraje, se sídlem Škroupova 18, Plzeň, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 8. 2011, čj. RR/2964/11,**

t a k t o :

I. Rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje ze dne 10. 8. 2011, čj. RR/2964/11, a rozhodnutí Městského úřadu Kašperské Hory ze dne 2. 6. 2011, čj. 2639/2010, se z r u š u j í a věc se v r a c í k dalšímu řízení žalovanému.

II. Žalovaný je povinen nahradit žalobcům náklady řízení ve výši 20.580,50 Kč k rukám jejich zástupkyně JUDr. Evy Kabelkové do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í

I. Předmět řízení

Žalobci podali žádost o vydání rozhodnutí o umístění stavby „Rodinný dům – 2 bytové jednotky“ na pozemku parc. č. 196/4 v obci a katastrálním území Horská Kvilda (žádost byla datovaná dnem 8. 12. 2010 a došla správnímu orgánu dne 10. 12. 2010). Rozhodnutím ze dne 2. 6. 2011, čj. 2639/2010, Městský úřad Kašperské Hory, stavební úřad

(dále též jen „*stavební úřad*“), žádost žalobců o vydání rozhodnutí o umístění uvedené stavby podle § 51 odst. 3 správního řádu a podle § 92 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb. zamítl. Své rozhodnutí odůvodnil tím, že Územní plán sídelního útvaru Horská Kvilda řeší lokalitu, v níž se nachází pozemek parc. č. 196/4, jako jeden ze tří prostorů v území určený pro funkci trvalého bydlení venkovského typu, v těchto prostorech jsou navrženy celkem tři nové objekty k trvalému bydlení venkovského typu, které již byly realizovány, a žadateli navrženou stavbu rodinného domu proto není možné v dané lokalitě umístit, neboť by se jednalo v pořadí o čtvrtou stavbu, kterou však územní plán nepřipouští. Proti tomuto zamítavému rozhodnutí správního orgánu I. stupně podali žalobci odvolání. Žalobou napadeným rozhodnutím ze dne 10. 8. 2011, čj. RR/2964/11, Krajský úřad Plzeňského kraje, odbor regionálního rozvoje (dále též jen „*odvolací správní orgán*“), podle § 90 odst. 5 správního řádu odvolání žalobců zamítl a odvoláním napadené rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil.

V době schvalování Územního plánu sídelního útvaru Horská Kvilda [1997] a Změny č. 2 Územního plánu obce Horská Kvilda [2004] bylo územní plánování upraveno zákonem č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném od 21. 3. 1994 do 30. 6. 1998 a od 26. 7. 2004 do 31. 12. 2006 (dále též jen „*zákon č. 50/1976 Sb.*“ nebo „*stavební zákon z roku 1976*“). V době rozhodování o žádosti žalobců o vydání územního rozhodnutí bylo územní plánování upraveno zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném od 1. 1. 2007 do 31. 12. 2012 (dále též jen „*zákon č. 183/2006 Sb.*“ nebo „*stavební zákon z roku 2006*“).

Mezi účastníky řízení je sporné zejména to, zda Územní plán sídelního útvaru Horská Kvilda, ve znění Změny č. 2 Územního plánu obce Horská Kvilda, brání umístění žalobci navrhované stavby „Rodinný dům – 2 bytové jednotky“ na pozemku parc. č. 196/4 v obci a katastrálním území Horská Kvilda.

II. Podstatný obsah žaloby

V žalobě žalobci především uvádějí, že původní územní plán, který byl přijat v roce 1997 příslušnou vyhláškou o závazných částech územního plánu sídelní obce Horská Kvilda, v této vyhlášce vymezuje závazné části tak, že stanoví v souladu se zákonem jako závazné regulativy funkčního využití a prostorového uspořádání území obce Horská Kvilda, vymezuje veřejně prospěšné stavby, pro které lze vyvlastnit, nebo vlastnická práva k pozemkům a stavbám omezit a vymezuje územní systém ekologické stability (článek 1, odst. 1, 2). Závazné části – regulativy funkčního využití a prostorového uspořádání území obce jsou nedílnou součástí, jako příloha č. 1 a příloha č. 2, k této vyhlášce, což je ostatně v textu vyhlášky (článek 3) uvedeno. V žádném z těchto dokumentů, tedy ani v regulativech funkčního využití území, ani v regulativech prostorového uspořádání území není uvedeno nic o tom, že by byly přípustnými v území trvalého bydlení venkovského typu nebo na území za „*Polaufovnu*“ pouze tři nové objekty. S ohledem na to, že jde o ustanovení územního plánu, tomu tak ani být nemůže, neboť územní plán dle zákona se musí omezovat na funkční využití ploch, nikoli na určování počtu stavebních pozemků a staveb, když tuto úlohu dle zákona plnil a plní plán regulační, je-li přijat. Změna č. 2 územního plánu obce byla tato schvalována zastupitelstvem obce Horská Kvilda v roce 2004 vyhláškou č. 11/04. Předmětná vyhláška obsahuje celkem čtyři články, v nichž v článku 1 se uvádí, že tato vyhláška mění a doplňuje závaznou vyhlášku o vyhlášení závazné části územního plánu pro území, které je řešeným územím změny č. 2

územního plánu Horská Kvilda. Toto řešené území je graficky vymezeno ve schématu hlavního výkresu, který tvoří přílohu č. 2 této obecně závazné vyhlášky. V tomto článku 1 je pouze takto definováno, co se rozumí změnou č. 2 územního plánu. Z obecně závazné vyhlášky není patrné, že by se tato vyhláška svým obsahem měla jakkoli dotýkat návrhu urbanistické koncepce, tedy článku V. původního územního plánu, je zde pouze odkaz na území, které je graficky řešeno, a přílohu č. 2, tedy výkres, jehož se tato změna týká. Z výkresu je zřejmé, že byly Změnou č. 2 řešeny lokality a území jiná nežli ta, kde se nachází pozemek ve vlastnictví navrhovatelů. Následně pak je v článku 2 vyhlášena závazná část této změny č. 2 tak, jak je vymezena ve výroku usnesení č. 11/04 z 6. 12. 2004, tedy článkem 1 této obecně závazné vyhlášky výše citovaným. V článku 2 pak se uvádí, že závazná část změny č. 2 územního plánu tvoří přílohu č. 1 této obecně závazné vyhlášky, kde se pod nadpisem „závazná část“ blíže nečleněný objevuje nadpis „návrh urbanistické koncepce“, pod nímž se uvádí, že zůstává v platnosti znění kapitoly V. Urbanistická koncepce v platném územním plánu Horská Kvilda. Změnou konkrétně řešené lokality jsou jižněji umístěné a na dané území nijak nenavazují. V této souvislosti je otázka, co bylo vlastně míněno tím, že v závazné části se objevil návrh urbanistické koncepce. Tento návrh urbanistické koncepce nutno chápat ve vztahu ke změně č. 2, kdy v této části se uvádí, že mimo území řešené změnou bude nadále v platnosti schválený územní plán a vyhláška o závazných částech územního plánu. Tvrdí se zde, že se nemění původní řešení rozvoje, pouze se doplňuje a rozšiřuje stávající zastavitelné území obce. Změnou č. 2 má dojít k rozšíření zastavitelného území obce v západní a jižní části obce. Dále bylo konstatováno, že koncepce nezastavitelného území zůstává nadále v platnosti podle územního plánu, nezastavitelné území se zmenší. Nutno zdůraznit, že v rámci této části údajně závazné části změny územního plánu – návrh urbanistické koncepce – není nijak zmiňován pozemek 196/4, či lokalita, v níž se nachází. Naopak nutno uzavřít, že zde tvrzená změna je uvedena neurčitě a je vztahována ke změnám, které zřejmě byly řešeny právě v souvislosti s rozšířením zastavitelného území v západní a jižní části obce s tím, že nedochází k žádné jiné změně původního řešení. Celkově nutno část Změny č. 2 nazvanou „Návrh urbanistické koncepce“ hodnotit jako neurčitou, nejasnou, z níž není patrné, že by mělo dojít k nějaké zásadní změně touto částí, byť v článku V. Urbanistická koncepce. Podrobně a srozumitelně je řešeno pouze doplnění regulativů plochy trvalé bydlení venkovského typu, pokud jde o přípustné a nepřípustné využití, hromadné ubytování, zemědělské účelové zařízení a veřejná zeleň a plochy sportu. U těchto položek se lze dobrat konkrétního a určitého závěru o tom, čeho se týkají, nikoli však v rámci části první „Návrh urbanistické koncepce“.

Žalobci dále namítají, že závaznost územního plánu musí vycházet z § 29 zákona č. 50/1976 Sb. Jako závazné označuje zákon základní zásady uspořádání území a limity jeho využití, které jsou vyjadřovány v regulativech; ostatní části řešení jsou směrné. Pokud tedy zákon stanoví, které jsou závazné části územně plánovací dokumentace, nutno uzavřít, že závazné jsou právě pouze tyto a ostatní části řešení nutno považovat pouze za směrné. Za závazné jsou považovány tzv. regulativy, tedy zásady uspořádání území a limity využití tohoto území, které regulativy vyjadřují. V případě územního plánu obce Horská Kvilda je nepochybné, že tyto regulativy prostorového uspořádání území byly jako příloha č. 2 a regulativy funkčního využití území jako příloha č. 1 zpracovány a tvořily tzv. závaznou část tohoto územního plánu. Byly též upraveny Změnou č. 2. Vzhledem k tomu, že zákon č. 50/1976 Sb. stanovil, že ostatní části územního plánu jsou směrné, pak nepochybně toto

platilo, i pokud jde o územní plán obce Horská Kvilda. Pokud by svým rozhodnutím obec postupovala v rozporu s § 29, šlo by o porušení tohoto zákonného ustanovení. Ostatně vzhledem ke zmiňované neurčitosti pasáže závazné části nazvané „Návrh urbanistické koncepce“ lze jen spekulovat, co bylo záměrem zastupitelstva obce Horská Kvilda, zda zmínka o návrhu urbanistické koncepce zde plnila vůbec nějakou konkrétní samostatnou funkci anebo byla jen vztahována ke konkrétním probíhajícím změnám, resp. ke změnám v regulativech, tedy doplnění regulativů funkčního využití území. V daném případě stavební úřad při územním rozhodování byl povinen vycházet pouze z té části územního plánu, která je stanovena jako závazná v souladu se zákonem, nikoli z neurčitých doplňků. Toto však ani žalovaný ani správní orgán I. stupně neučinili. Není ani zřejmé, proč se ve Změně č. 2 hovoří o návrhu urbanistické koncepce, když čl. V územního plánu nesl název urbanistická koncepce, zda se mělo jednat o pojem odlišný a co bylo jeho obsahem, resp. v čem odlišnost spočívala. Podle § 29 odst. 3 zákona č. 50/1976 Sb. totiž jen závazná část územně plánovací dokumentace je závazným podkladem pro zpracování a schvalování navazující územně plánovací dokumentace a pro rozhodování v území. Je tedy patrné, že v případě pouze směrné části tato směrná část není pro rozhodování v území a schvalování navazující územně plánovací dokumentace rozhodnou a stavební úřad z ní jako ze závazné nemůže vycházet. Pokud by tak učinil, postupoval v rozporu s § 29 odst. 1 a 3 zákona č. 50/1976 Sb. Pojem urbanistická koncepce nebyl a není v právních předpisech nijak definován. Je obecným pojmem, který je vnímán jako určitá představa o rozvoji území obce, představa o ochraně jeho hodnot a uspořádání obce. Jde v podstatě o určité obecné základy nakládání s územím při jeho uspořádání a využívání. Jedná o nejobecnější vyjádření budoucích záměrů území, které je územním plánem dále konkretizováno. Již s ohledem na to nelze dospět k závěru, že by urbanistická koncepce představovala, a to již pro svou obecnost, takovou část územního plánu, resp. územně plánovací dokumentace, jež by sama negovala, rušila závazné části této územně plánovací dokumentace. V § 29 zákona č. 50/1976 Sb. byla stanovena povinnost vymezit závaznou část tak, že závaznými jsou právě a pouze regulativy, které vyjadřují základní zásady uspořádání území a limity jeho využití. Ust. § 29 nestanoví jako závaznou urbanistickou koncepci. Naopak urbanistická koncepce se jen svým obsahem promítá do obsahu určených regulativů. I vzhledem k tomu nelze považovat za správný názor, že výše zmíněný, blíže neurčený návrh urbanistické koncepce představuje jakousi samostatnou závaznou pasáž, část. Lze se naopak domnívat, že historicky při přijímání Změny č. 2 byl pojem návrhu urbanistické koncepce vnímán v souvislosti s úpravou regulativů, kterou změna č. 2 prováděla, a neměl vůbec samostatného významu. Rozhodně pak neměl vztah k území, v němž se nachází pozemek 196/4, neboť v tomto území k žádným změnám nedocházelo a v regulativech pak není nikde uvedeno, ani uvedeno být nemůže, zda na konkrétním pozemku bude stát jedna či více staveb, a zda na některém pozemku stavba stát bude a na některém nikoli. Regulační plán stanovil podle § 11 zákona č. 50/1976 Sb. využití jednotlivých pozemků a určoval regulační prvky plošného a prostorového uspořádání. Je tedy patrné, že pokud hodlala obec stanovit využití jednotlivých pozemků, musela využít instrumentu nazvaného regulační plán. Toto však nebyl případ obce Horská Kvilda, která regulační plán neměla a nemá. Přenášení stanovení využití jednotlivých pozemků do jiné části územně plánovací dokumentace do územního plánu by představovalo porušení ustanovení § 11 a § 10 zákona č. 50/1976 Sb. a popř. též obcházení zákona, tedy § 11 určujícího význam regulačního plánu a § 10 určujícího význam a poslání územního plánu. Podstatou toho, proč byla zamítnuta žádost žalobců o vydání územního rozhodnutí, je to, že v textu čl. V. urbanistické

koncepce je zmiňován v obecné rovině názor na prostor území na návrší za „Polaufovnu“ směrem ke konci obce. Nutno zdůraznit, že tento výraz je naprosto neurčitý, nekonkrétní a byť poznamenává žalovaný ve svém rozhodnutí, že se jedná o zcela konkrétní určení „se znalostí místních názvů“, nutno si položit otázku, z čeho tato znalost místních názvů má ve vztahu k územně plánovací dokumentaci vyplývat. Je patrné, že v grafické části územního plánu není tento název uveden a není patrné, co je Polaufovna, co je návrší za Polaufovnu a co je území návrší za Polaufovnu. Tyto části nejsou nijak schematicky na grafické části vyznačeny, není zde vyznačen ani nápis Polaufovna, ani místní označení za Polaufovnu tak, aby bylo možné konkrétně seznat, o jaký prostor se vlastně má jednat. Nutno také zdůraznit, že ani v textové části územního plánu není specifikováno označení Polaufovna, nebo návrší za Polaufovnu v tom směru, že toto označení zahrnuje konkrétní místo, území nebo pozemky. V urbanistické koncepci je pouze obecná úvaha, zmínka o tom, že v tomto velikostně určeném území jsou navrhovány tři nové objekty k trvalému bydlení. Nutno ovšem zdůraznit, že se jedná o pouhý návrh, který ani v rámci změny č. 2, netýkající se dané lokality, není nijak blíže zmíněn nebo specifikován. Z gramatického vyjádření této věty totiž vůbec nevyplývá, že by zde byly navrženy pouze a jen tři nové objekty a že by se jednalo o jakýsi nepřekročitelný limit. V regulativech o tom též ničeho není uvedeno. Není zde pak ani konkretizováno, že se má jednat o tři nové objekty na konkrétních pozemcích tak, jak je popisuje ve svém rozhodnutí stavební orgán I. stupně, tedy na pozemcích 118, 124 a 127, takže není zřejmo, o jaké tři nové objekty se vlastně mělo jednat, zda se mělo jednat pouze a právě o tři nové objekty, či mohlo by být objektů více a kde konkrétně by se měly nacházet. Uvedená věta navíc nevychází z žádného konkrétního podrobnějšího rozboru, stanoviska. Navíc stavební úřad nemůže při svém rozhodování, povolování a umisťování staveb pracovat s pouhým náhodným aritmetickým součtem objektů, nezabývající se tím, kde, v jaké části zrovna umístí či povolí určitý objekt. Právě pro tento vágní obsah je nepochybné, že nelze, aby v čl. V. – urbanistická koncepce zmiňovaná věta o počtu objektů v tomto znění byla závaznou částí územního plánu. Jeví se nepřijatelným, aby takto nedostatečně srozumitelně vyjádřený obsah územního plánu, který má věcné nedostatky, jež nelze překlenout ani s použitím interpretačních pravidel, představoval závazný podklad pro vydání územního rozhodnutí.

V žalobě se dále poukazuje na to, že žalobci při koupi pozemku nacházejícího se v území, jež je v územním plánu ohledně funkčního využití ploch označeno jako území trvalého bydlení venkovského typu, oprávněně, legitimně očekávali, že bude možno využít tento pozemek pro umístění stavby tohoto charakteru. K tomuto závěru museli dospět i po seznámení se s územním plánem, při vědomí absence plánu regulačního. Při uzavírání smlouvy kupní a zpracování geometrického plánu na rozdělení pozemku původního č. parc. 196/2 v obci a k.ú. Horská Kvilda bylo pro potřeby povolení vkladu do katastru nemovitostí nutno předložit souhlas stavebního úřadu s dělením pozemku. Rozhodnutí o dělení nebo scelování pozemku představuje určitý druh územního rozhodnutí podle § 77 zákona č. 183/2006 Sb. Tento typ územního rozhodnutí představuje pro nabyvatele pozemku doklad o tom, že může legitimně očekávat, že pozemek bude využit v souladu s tím, jak je zařazen v rámci funkčního využití ploch, neboť je nepochybné, že pokud by stavební úřad nesouhlasil s použitím daného pozemku, neudělil by souhlas v rámci územního řízení k rozhodnutí o dělení pozemku. Pokud stavební úřad takový souhlas udělil, vytvořil u nabyvatelů přesvědčení o tom, že pro daný účel lze pozemky využít. Pozemek 196/4 totiž, stejně jako

pozemek 196/3, vznikl rozdělením původního pozemku 196/2. Podle názoru žalobců je v rozporu s jejich očekáváním postup správních orgánů, kdy byla žalobcům zamítnuta jejich žádost o vydání územního rozhodnutí o umístění stavby, neboť tento postup odporuje postupu, kde je udělen souhlas k dělení pozemku, a rozhodnutí o zamítnutí žádosti o umístění stavby představuje porušení principu oprávněného očekávání a principu předvídatelnosti rozhodování.

V žalobě žalobci dále namítají, že před vydáním vyhlášky č. 11/04 obce Horská Kvilda, o závazné části změny č. 2, nebyl dodržen ani zákonný postup pořízení změny územního plánu, kdy změny územně plánovací dokumentace nebyly projednány s dotčenými orgány státní správy a orgány územního plánování a před schválením změn závazné části územně plánovací dokumentace nebylo vyžádáno stanovisko nadřízeného orgánu územního plánování (= porušení ust. § 31 zákona č. 50/1976 Sb.).

III. Vyjádření žalovaného správního orgánu

Krajský úřad Plzeňského kraje se k žalobě písemně vyjádřil tak trvá na tom, že při posuzování záměru žalobců z hlediska jeho souladu s územním plánem postupoval v souladu se stavebním zákonem a podle závazných částí územního plánu schváleného v roce 1997 a jeho změny č. 2 z roku 2004. Při posouzení vycházel z textové části ÚPN-SÚ Horská Kvilda schváleného zastupitelstvem obce dne 28. 3. 1997, která obsahuje kapitolu nazvanou V. Urbanistická koncepce a ve které bylo mimo jiné popsáno možné doplnění zástavby území na návrší za Polaufovnou směrem ke konci obce, kde jsou navrženy tři nové objekty k trvalému bydlení. Způsob další možné zástavby je dále vyjádřen v grafické části ÚPN-SÚ Horská Kvilda, kde jsou jednotlivé lokality určené pro zástavbu jedním objektem pro trvalé bydlení venkovského typu na návrší za Polaufovnou označeny čísly 1, 2 a 3. Pozemek žalobců p.č. 196/4 v k.ú. Horská Kvilda se nachází v ploše označené jako plocha č. 2 a v této ploše již byla jedna stavba pro trvalé bydlení povolena. Změnou č. 2 ÚPN-SÚ Horská Kvilda nebyla urbanistická koncepce území na návrší za Polaufovnou změněna, v závazné části změny je konstatováno, že část ÚPN-SÚ Horská Kvilda nazvaná V. Urbanistická koncepce zůstává v platnosti. Podle názoru žalovaného je změna č. 2 ÚPN-SÚ zcela jednoznačná a určení daného území je se znalostí místních názvů také jednoznačné. Dané plochy určené pro zástavbu jedním objektem jsou jednoznačně identifikovatelné v grafické části územního plánu. Stavebnímu úřadu ani žalovanému nepřísluší posuzovat úroveň zpracování územního plánu ani záměry zastupitelstva na využití území obce vyjádřené v územním plánu. Nicméně z textové i grafické části územního plánu ÚPN-SÚ Horská Kvilda je zřejmé, že řeší využití jednotlivých ploch, které obsahují více pozemků, ale zároveň je stanoveno, že v některých plochách je možné umístit pouze jednu stavbu. Řeší tedy urbanistickou koncepci a funkční využití jednotlivých ploch v souladu s § 10 zákona č. 50/1976 Sb. a neřeší podrobnosti, které by řešil regulační plán. Regulační plán by řešil umístění stavby rodinného domu na konkrétním pozemku, kdežto územní plán obce Horská Kvilda určuje plochy tvořené více pozemky, do kterých lze umístit pouze jednu stavbu pro bydlení. Souhlasem s dělením pozemku za účelem prodeje jeho části stavební úřad nerozhoduje o jeho dalším možném využití. To je předmětem dalších správních řízení, v tomto případě územního řízení o umístění stavby. Podle § 82 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb. stanovuje stavební úřad v územním rozhodnutí o dělení nebo scelování pozemků podmínky pro nové rozdělení nebo

scelení pozemků, nikoliv podmínky pro nové užívání odděleného nebo sceleného pozemku. Pokud stavební úřad vydá s dělením nebo scelováním pozemků pouze souhlas, znamená to, že není nutné podmínky pro nové rozdělení nebo scelení pozemků stanovovat, ale opět není nijak posuzován způsob užívání nově vzniklých pozemků. Žalovaný tvrdí, že v územním řízení bylo jednoznačně prokázáno, že záměr žalobců je v rozporu s územně plánovací dokumentací a že tedy nezbylo nic jiného, než žádost o povolení umístění záměru zamítnout.

IV. Jednání

Při jednání před soudem dne 3. 12. 2013 účastníci řízení setrvali na svých předchozích stanoviscích.

Na straně 8 žaloby je uvedena řada důkazních návrhů. Soud je ovšem při jednání neprovedl, protože nedošel k tomu, že by jimi bylo možno prokazovat pro rozhodnutí v této věci relevantní tvrzení.

V. Vlastní argumentace soudu

Na úvod je na místě shrnout argumenty správních orgánů použité v řízení před nimi.

Stavební úřad odůvodnil své rozhodnutí (ze dne 2. 6. 2011, čj. 2639/2010) o zamítnutí žádosti žalobců o vydání rozhodnutí o umístění stavby tím, že územní plán sídelního útvaru Horská Kvilda, schválený usnesením obecního zastupitelstva obce Horská Kvilda ze dne 28. 3. 1997 pod čj. II/97, v textové části pod bodem V. urbanistická koncepce, řeší lokalitu, v níž se nachází pozemek parc. č. 196/4, jako jeden ze tří prostorů v území určený pro funkci trvalého bydlení venkovského typu umístěných na návrší za „Polaufovnu“ směrem ke konci obce. Území vymezené pro trvalé bydlení venkovského typu je vyznačeno v grafické části „ÚZEMNÍ PLÁN OBCE HORSKÁ KVILDA - Funkční využití ploch“ díl B číslo přílohy 2. v měřítku mapy 1:2880, určené plochy jsou očíslovány „1“ „2“ „3“. Dále v bodě XI. zemědělství, v textové části již uvedeného územního plánu, jsou definovány plošné rozměry záboru ZPF pro vymezené plochy „1“ „2“ „3“, které plochou odpovídají grafické části územního plánu. V těchto prostorech jsou navrženy celkem tři nové objekty k trvalému bydlení venkovského typu, které již byly realizovány, a to na pozemcích st. p. 118, 124, 127 v k.ú. Horská Kvilda. Žadatelem navrženou stavbu rodinného domu proto není možné v dané lokalitě umístit, neboť by se jednalo v pořadí o čtvrtou stavbu, kterou však územní plán nepřipouští. Území vymezené k zástavbě objektem pro trvalé bydlení venkovského typu označené územním plánem jako plocha „2“ bylo již zastavěno objektem rodinného domu č.p. 31 na pozemku st. p. 124 v k.ú. Horská Kvilda. Územním plánem navržená kapacita nové zástavby je tedy již vyčerpána, a proto stavbu nelze v tomto území umístit. Změnou územního plánu č. 2, „Územní plán obce HORSKÁ KVILDA Změna č. 2“, schválenou zastupitelstvem obce Horská Kvilda dne 6. 12. 2004 pod číslem usnesení 11/04, v bodu „D“, závazná část, odst. a) návrh urbanistické koncepce byla kapitola „V. Urbanistická koncepce“ v platném ÚPNSÚ Horská Kvilda určena jako závazná část ÚPNSÚ Horská Kvilda.

Odvolací správní orgán odůvodnil své rozhodnutí (ze dne 10. 8. 2011, čj. RR/2964/11) zamítající odvolání a potvrzující rozhodnutí nižší instance tím, že pro území obce Horská Kvilda nebyla zpracována urbanistická studie, ze které by stavební úřad vycházel nebo kterou

by považoval za závaznou nebo směrnou část územního plánu. Stavební úřad vycházel z textové části ÚPN-SÚ Horská Kvilda schváleného zastupitelstvem obce dne 28. 3. 1997, která obsahuje kapitolu nazvanou V. Urbanistická koncepce a ve které bylo mimo jiné popsáno možné doplnění zástavby území na návrší ze Polaufovnou směrem ke konci obce, kde jsou navrženy tři nové objekty k trvalému bydlení. Způsob další možné zástavby je dále vyjádřen v grafické části ÚPN-SÚ Horská Kvilda, kde jsou jednotlivé lokality určené pro zástavbu jedním objektem pro trvalé bydlení venkovského typu na návrší za Polaufovnou označeny čísly 1, 2 a 3. Změnou č. 2 ÚPN-SÚ Horská Kvilda nebyla urbanistická koncepce území na návrší za Polaufovnou změněna, v závazné části změny je konstatováno, že část ÚPN-SÚ Horská Kvilda nazvaná V. Urbanistická koncepce zůstává v platnosti. Podle názoru odvolacího orgánu je změna č. 2 ÚPN-SÚ zcela jednoznačná a určení daného území je se znalostí místních názvů také jednoznačné. Při projednávání a schvalování změny č. 2 ÚPN-SÚ Horská Kvilda postupoval pořizovatel podle zákona č. 50/1976 Sb., z registračního listu evidence územních plánů vyplývá, že o pořízení změny rozhodlo zastupitelstvo obce, zadání změny bylo schváleno dne 3. 9. 2004, nadřízený orgán územního plánování vydal dne 22. 11. 2004 stanovisko a vyhláška obce o závazných částech změny č. 2 územního plánu obce Horská Kvilda nabyla účinnosti dne 21. 12. 2004. ÚPN-SÚ Horská Kvilda řeší využití jednotlivých ploch, které obsahují více pozemků, ale zároveň je stanoveno, že v některých plochách je možné umístit pouze jednu stavbu. Řeší urbanistickou koncepci a funkční využití jednotlivých ploch v souladu s § 10 zákona č. 50/1976 Sb., a neřeší tedy podrobnosti, které by řešil regulační plán. Spisový materiál neobsahuje žádné doklady o tom, že by některý ze správních orgánů odvolatelům sdělil, že na pozemku p.č. 196/4 v k.ú. Horská Kvilda bude možné stavbu rodinného domu umístit. Pokud o koupi pozemku uvažovali v roce 2008, mohli požádat příslušný úřad územního plánování nebo stavební úřad o vydání územně plánovací informace podle § 21 odst. 1 písm. a) nebo b) stavebního zákona a příslušný správní orgán by jim informaci o podmínkách využívání území sdělil na základě územně plánovací dokumentace včetně její textové části.

Lze předeslat, že soud v mezích žalobních bodů dospěl k závěru, že omezení, jež má bránit žalobcům v uskutečnění jejich záměru, se sice nachází v závazné části územního plánu, ale zejména v důsledku nedostatku určitosti a nedostatku kategoričnosti nemůže mít patřičný účinek.

Soud se vcelku shoduje s tím, jak je situace vyličená v žalobě. I proto se ohledně Územního plánu sídelního útvaru Horská Kvilda (1997) a Změny č. 2 územního plánu obce Horská Kvilda (2004) odkazuje na obsáhlou rekapitulaci žaloby v bodě II. odůvodnění tohoto rozsudku. Také soud vnímá to, že obecně závazná vyhláška o závazné části Změny č. 2 ÚPN-SÚ Horská Kvilda (č. 11/04) se na jedné straně týká jen několika lokalit („řešené území Změny č. 2 ÚPN-SÚ Horská Kvilda“), ale na druhé straně – v příloze č. 1 - závazná část ÚPN-SÚ Horská Kvilda – v závazné části pod rubrikou Návrh urbanistické koncepce textuje: „Zůstává v platnosti znění kapitoly „V. Urbanistická koncepce“ v platném ÚPN-SÚ Horská Kvilda.“. Soud z toho ovšem vyvozuje jiné závěry, než k jakým v této věci dospěli žalobci. Soudu je totiž bližší materiální pojetí závazné části územního plánu: jsou-li zde pochybnosti, pak do závazné části spadá to, co odpovídá tomu, co bylo jako závazné vymezeno v § 29 odst. 1 větě druhé zákona č. 50/1976 Sb. Podle § 29 odst. 1 tohoto zákona územně plánovací dokumentace obsahuje závazné a směrné části řešení [věta první], závazné jsou základní

zásady uspořádání území a limity jeho využití, vyjádřené v regulativech; ostatní části řešení jsou směrné [věta druhá]. Ve sporném bodě V. – Urbanistická koncepce se podle názoru soudu nalézají jak konstatování, tak regulativy. Přesněji řečeno: regulativy nebo pokusy o ně – záleží na úhlu pohledu. To však není pro tento odstavec podstatné, rozhodující je zde to, že v objektech, které jsou v jednotlivých prostorech navrženy, lze – i při většině výhrad, které předešleli žalobci – shledávat základní zásady uspořádání území a limity jeho využití, vyjádřené v jakýs takýs regulativech (k tomu srov. i rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 25. 11. 2005, čj. 9 Ca 187/2004-56, publikovaný pod č. 1029/2007 Sb. NSS). Soud je tedy i v limitech využití území v bodě V. územního plánu ochoten vidět závaznou část územního plánu a tyto limity by podle názoru soudu byly s to vykonavatele a adresáty veřejné správy opravňovat i zavazovat, kdyby ovšem vyjádření těchto limitů využívání území bylo adekvátní a zákonné.

V bodě V. – Urbanistická koncepce je totiž použita tato dikce: „Třetím prostorem je území na návrší za „Polaufovnu“ směrem ke konci obce. Tady jsou navrženy tři nové objekty k trvalému bydlení ...“. Soud zde souhlasí s výtkami žalobců. Vymezení lokalit je často ošidné. Starousedlíci se vesměs shodnou co do jádra, ale co do okrajů bývá nejistota. I kdyby všem místním bylo zřejmo, co je to „Polaufovna“, sotva si lze představit, že by mezi nimi mohla být shoda ohledně toho, co ještě do „území na návrší za „Polaufovnu“ směrem ke konci obce“ patří a co už ne. A závazná část územního plánu byla přitom vydávána formou obecně závazné vyhlášky, ne vnitřního předpisu pochopitelného až se znalostí místních poměrů. Pochybnosti budí už sama textová část. Součet nových objektů v jednotlivých prostorech neodpovídá podle názoru soudu údajům uvedeným v bilanci stavebních objektů. Co je však podstatně horší, je to, že „území na návrší za „Polaufovnu“ směrem ke konci obce“ není patřičně vymezeno ani v grafické části. A pokud jde o vymezení tohoto území prostřednictvím tří nových objektů k trvalému bydlení na konkrétních pozemcích, dostáváme se, jak příznačně namítají žalobci, do rozporu předmětného územního plánu s požadavky (i limity) na územní plán oproti regulačnímu plánu ve smyslu § 10 a 11 zákona č. 50/1976 Sb. Soud tedy shrnuje: vymezení plochy není dostatečně určité a srozumitelné a vyslovení zákazu není dostatečně kategorické [arg.: „Tady jsou navrženy tři nové objekty k trvalému bydlení ...“]. K bodu V. jako celku je ostatně možno podotknout, že je více než žádoucí odlišovat jazyk právních předpisů od jazyka turistických průvodců. Jedná se tu přitom o hodně: upření práva stavět čili stanovení povinnosti zdržet se stavby. Něco takového ve veřejném zájmu upravit jistě lze, není to však v žádném případě možno učinit způsobem, u něhož absentuje úplnost, určitost, srozumitelnost a kategoričnost, jakož i zákonnost.

Žalobci dále poukazovali na své legitimní očekávání. K tomu soud nemohl nezaregistrovat určitou variabilitu tvrzení. V odvolání datovaném dne 26. 12. 2010 se uvádí, že parcela č. 196/4 je vymezena územním plánem jako území určené pro funkci trvalého bydlení venkovského typu, tato informace byla také úřadem v Sušici již před 2 lety ústně sdělena a za účelem pořízení trvalého bydlení byla parcela zakoupena. V odvolání datovaném dne 10. 6. 2011 je uvedeno, že odvolatelé kupovali pozemek č. 196/4 do svého vlastnictví v roce 2008, kdy si ověřovali nejen na Obecním úřadě Horská Kvilda, ale též na Městském úřadu Kašperské Hory (stavební úřad) a stavebním odboru Městského úřadu v Sušici zastavitelnost pozemkové parcely č. 196/4 pro účely trvalého bydlení venkovského typu. V žalobě se uvádí, že při koupi učinili žalobci ústní dotaz na stavební úřad a byli ujištěni, že

předmětný pozemek s ohledem na své zařazení do trvalého bydlení venkovského typu je pozemkem, na němž lze realizovat stavbu domu, jenž bude splňovat charakter trvalého bydlení venkovského typu. Ať už to bylo, jak to bylo, nějaké ústní vyjádření na nějak položenou otázku nestačí k založení práva, o jehož přiznání tu žalobci usilují. V této souvislosti možno nalézt inspiraci i oporu taktéž v tomto právním názoru Nejvyššího správního soudu: „*Starosta obce nemůže poskytovat autoritativní výklad schválené územně plánovací dokumentace [§ 29 a násl. stavebního zákona z roku 1976].*“ (rozsudek ze dne 27. 1. 2011, čj. 1 As 96/2010-141, k dispozici na www.nssoud.cz). V tomto případě tedy soud nemohl akceptovat námitku žalobců, za patřičné naopak má stanovisko žalovaného správního orgánu, že žalobci mohli příslušný úřad požádat o vydání územně plánovací informace podle § 21 odst. 1 písm. a) nebo b) zákona č. 183/2006 Sb.

Obdobně souhlas stavebního úřadu s dělením pozemku neznamená, že se jím příslušný stavební úřad zavázal ohledně budoucího využití nově vzniklých pozemků a že tak závazně předznamenal další svá rozhodnutí ve věcech územního plánování a stavebního řádu.

Námitku týkající se pořízení změny územního plánu zřejmě není soud v tomto řízení oprávněn přezkoumávat. Zákon č. 50/1976 Sb., který byl účinný do 31. 12. 2006, v § 29 odst. 3 větě první stanovoval, že závaznou část územně plánovací dokumentace a její změny, které schvaluje kraj nebo obec v samostatné působnosti, vyhláší jejich orgány obecně závaznou vyhláškou, kdežto zákon č. 183/2006 Sb., který je účinný od 1. 1. 2007, v § 43 odst. 4 větě čtvrté stanovuje, že územní plán se vydává formou opatření obecné povahy podle správního řádu. Vzniká zde tedy otázka, jak dnes hledět na územní plán obce a jeho změny, které byly schváleny za účinnosti předchozí právní úpravy. Záležitost shrnul a otázku zodpověděl Ústavní soud takto: „*Nový stavební zákon zároveň podrobně upravuje cíle, úkoly a postup při pořizování a schvalování těchto správních aktů vydávaných formou opatření obecné povahy, aniž by přitom výslovně ve svých přechodných ustanoveních stanovil, jak posuzovat územní plány pořízené a schválené podle předchozího zákona č. 50/1976 Sb., jejichž závazné části byly vyhlášeny obecně závaznými vyhláškami. Ve znění platném ke dni účinnosti tak nový stavební zákon nevyloučil materiální chápání institutu opatření obecné povahy, tedy výklad, který akcentovalo i rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006 č. j. 1 Ao 1/2006-74 s konstatací, že k posouzení toho, zda je určitý správní akt opatření obecné povahy, je nutno přistupovat materiálně, tj. zda tento naplňuje oba pojmové znaky opatření obecné povahy (tj. konkrétnost předmětu a obecnost adresátů). Tomuto materiálnímu chápání institutu opatření obecné povahy v souvislosti s územně plánovací dokumentací schválenou do 31. 12. 2006 posléze přisvědčila i novela nového stavebního zákona provedená zákonem č. 191/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 68/2007 Sb. S účinností od 3. 6. 2008 upravila znění přechodných ustanovení nového stavebního zákona, včetně ustanovení § 188 upravujícího přeměnu obsahu právních předpisů vydaných podle zákona č. 50/1976 Sb. před 1. lednem 2007 a jejich povahu. Novelizované znění odst. 4 uvedeného paragrafu v tomto směru výslovně stanoví, že před 1. lednem 2007 vydané „obecně závazné vyhlášky, jimiž byla vymezena závazná část územně plánovací dokumentace sídelního útvaru nebo zóny, územního plánu obce nebo regulačního plánu, se pro účely tohoto zákona považují za opatření obecné povahy“. Systematickým výkladem předmětných ustanovení nového stavebního zákona jako speciální právní úpravy ve věcech územního plánování ve vztahu k obecné úpravě nového*

správního řádu, výkladem e ratione legis, jakož i shora rekapitulovaným úmyslem zákonodárce, dospívá Ústavní soud k závěru, že v posuzované věci předmětný Územní plán velkého územního celku Břeclavska, vyhlášený obecně závaznou vyhláškou, je třeba považovat za opatření obecné povahy, na něž lze tak vztáhnout i ustanovení o jeho přezkumu v rozsahu stanoveném v § 101a a násl. s. ř. s.“ (nález Ústavního soudu ze dne 19.11.2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07). V tomto názoru Ústavního soudu shledává zdejší soud plné opodstatnění pro názor, že i výše uvedený územní plán obce a jeho změny je dnes třeba považovat za opatření obecné povahy. Uvedená námitka žalobců je tudíž podle názoru soudu uplatnitelná ne v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, nýbrž v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části.

VI. Celkový závěr a náklady řízení

Jelikož podaná žaloba byla z výše uvedených důvodů shledána důvodnou, soud podle § 78 odst. 1 s. ř. s. zrušil napadené rozhodnutí pro nezákonnost a z téhož důvodu podle § 78 odst. 3 s. ř. s. zrušil i rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně, které mu předcházelo, a podle § 78 odst. 4 s. ř. s. vyslovil současně, že věci se vracejí k dalšímu řízení žalovanému.

Právním názorem, který soud vyslovil ve zrušujícím rozsudku, je správní orgán v dalším řízení vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

Žalobci, kteří měli ve věci plný úspěch, mají podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení před soudem proti žalovanému správnímu orgánu, který ve věci úspěch neměl.

Zástupkyně žalobců požadovala náhradu nákladů řízení ve výši 20.580,50 Kč, představovanou třemi úkony právní služby po 3.100,- Kč, jedním úkonem právní služby v částce 1.550,- Kč a čtyřmi režijními paušály po 300,- Kč, 21 % DPH z částky 12.050,- Kč a 6.000,- Kč za zaplacený soudní poplatek.

Soud žalobcům náhradu nákladů řízení v požadované výši přiznal, neboť nepřevyšuje výši náhrady přiznatelnou podle příslušných právních předpisů: soudní poplatek za žalobu ve výši 6.000,- Kč a odměnu advokáta za dva úkony právní služby v plné výši učiněné před 1. 1. 2013 (po 2.100,- Kč) a za jeden úkon právní služby v plné výši a jeden úkon v poloviční výši učiněné po 31. 12. 2012 (za 3.100,- Kč a 1.550,- Kč) a náhradu hotových výdajů za čtyři úkony právní služby po 300,- Kč podle § 7, zčásti § 9 odst. 3 písm. f) a zčásti § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a), d) a g), a odst. 2 písm. f) a § 13 odst. 1 a 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb. (advokátní tarif), zčásti ve znění účinném do 31. 12. 2012 (za použití čl. II vyhlášky č. 486/2012 Sb.) a zčásti ve znění účinném od 1. 1. 2013. Za úkony právní služby v plné výši se považuje převzetí a příprava zastoupení, sepsání žaloby a zastoupení při jednání soudu dne 3. 12. 2013, za úkon právní služby v poloviční výši se pokládá zastoupení při jednání soudu dne 13. 12. 2013, kde došlo pouze k vyhlášení rozsudku. Odměnu advokáta a náhradu hotových výdajů lze navýšit o částku, která odpovídá příslušné sazbě daně z přidané hodnoty, neboť advokát je jejím plátcem. Jde-li ovšem o společné úkony při zastupování nebo obhajobě dvou nebo více osob, náleží advokátovi podle § 12 odst. 4 advokátního tarifu za každou takto zastupovanou nebo obhajovanou osobu mimosmluvní odměna snižená o 20 %.

Ke splnění povinnosti nahradit náklady řízení bylo žalovanému určeno platební místo podle § 149 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. a stanovena pariční lhůta podle § 160 odst. 1 část věty za středníkem o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. (s přihlédnutím k možností žalovaného tuto platbu realizovat).

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost do dvou týdnů po jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve třech 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 Plzni dne 13. prosince 2013

JUDr. PhDr. Petr KUCHYNKA, Ph.D., v.r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
Helena Kovářiková