



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Karla Šimky a JUDr. Jaroslava Hubáčka v právní věci žalobkyně: **Obec Šimonovice**, se sídlem Šimonovice 70, zastoupena JUDr. Janem Vodičkou, advokátem se sídlem Valdštejská 381/6, Liberec, proti žalovanému: **Krajský úřad Libereckého kraje**, se sídlem U Jezu 642/2a, Liberec, zastoupen JUDr. Janem Marečkem, advokátem se sídlem Apolinářská 6, Praha 2, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **DOMUS OPTIMA, spol. s r. o.**, se sídlem Zelené Údolí 1091, Liberec, zastoupena Mgr. Petrem Vernerem, advokátem se sídlem Palackého 211, Turnov, v řízení o kasačních stížnostech žalovaného a osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci ze dne 29. 5. 2008, č. j. 59 Ca 104/2007 - 148,

t a k t o :

- I. Kasační stížnosti žalovaného a osoby zúčastněné na řízení **se zamítají**.
- II. Žalovaný a osoba zúčastněná na řízení **jsou povinni** zaplatit žalobkyni na náhradu nákladů řízení každý částku 2856 Kč k rukám jejího právního zástupce JUDr. Jana Vodičky do patnácti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

Krajský soud v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci rozsudkem ze dne 29. 5. 2008, č. j. 59 Ca 104/2007 - 148, zrušil rozhodnutí Krajského úřadu Libereckého kraje (dále jen „stěžovatel a“) ze dne 25. 7. 2007, č. j. OÚPSŘ 132/2007 - rozh., č. j. OÚPSŘ 133/2007 - rozh., č. j. OÚPSŘ 134/2007 - rozh., č. j. OÚPSŘ 135/2007 - rozh. a také rozhodnutí Magistrátu Města Liberec (dále jen „stavební úřad“) ze dne 9. 5. 2007, č. j. SUSR/7130/172 863/06-Ma, č. j. SUSR/7130/172 967/06-Ma, č. j. SUSR/7130/172 876/06-Ma a č. j. SUSR/7130/172 884/06-Ma, a vrátil věc stěžovateli a) k dalšímu řízení. Krajský soud v odůvodnění rozsudku zdůraznil, že nikoli jen „závazná“ část územně plánovací dokumentace, ale územně plánovací dokumentace jako celek, tj. včetně směrné části, je zákonným podkladem pro vydání územního rozhodnutí podle ust.

§ 37 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb., ve znění účinném do 31. 12. 2006 (dále jen „stavební zákon“), a to i s ohledem na ust. § 39 citovaného zákona, podle kterého stavební úřad vymezí území pro navržený účel tak, aby byl mimo jiné v souladu s cíli a záměry územního plánování. Krajský soud poukázal na již ustálené názory uplatňované i v judikatuře Nejvyššího správního soudu (např. v rozsudku ze dne 2. 4. 2008, č. j. 7 As 57/2007 - 98, dostupném na www.nssoud.cz, byť podstata sporu v této věci je poněkud odlišná). Právní názor stěžovatele a) a stavebního úřadu, že výhradně závazná část, a nikoli směrná, je podkladem pro územní rozhodnutí, je zcela zjevně v rozporu nejen s citovanými ustanoveními, ale i se smyslem územního plánování v souvislosti s právem obce rozhodovat o zabezpečení trvalého souladu všech přírodních, civilizačních a kulturních hodnot v území se zřetelem na péči o životní prostředí stanovením patřičných regulativů (§ 1, § 2 stavebního zákona). Nelze zde uplatnit zásadu, že „co není vyhláškou obce výslovně zakázáno, je dovoleno“, protože vyhláška plní současně i roli nástroje provádění schválené územně plánovací dokumentace, a pokud není vyhláškou určení využití území výslovně uvedeno, pak tato absence neumožňuje ji vyložit libovolně. Tím by totiž byla popřena funkce vyhlášky jako regulativu-nástroje územně plánovací dokumentace (zde i rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 25. 11. 2005, č. j. 9 Ca 187/2004 - 56), což lze dovozovat i z ust. § 37 odst. 1 věty druhé stavebního zákona. To krajský soud pokládal za nutné zdůraznit v souvislosti s posuzováním závaznosti údajů uvedených v grafické části územně plánovací dokumentace (hlavní výkres), které také byly stěžovatelem a) zpochybněny či jinak vykládány. I grafická část se svými grafickými, případně i textovými, regulativy je integrální součástí právně závazné územně plánovací dokumentace. Právní závěr o závaznosti územně plánovací dokumentace jako celku v územním řízení je nepřímým podpořen i tím, že i přijetí a změna směrné části je zákonem upravena, a to v ust. § 31 odst. 3 stavebního zákona. Pokud by mělo být v územním rozhodnutí rozhodováno, např. jen v rozporu se směrnou částí, pak by musela být směrná část postupem podle tohoto ustanovení nejprve změněna a pak by teprve mohlo být vydáno územní rozhodnutí již v souladu s novým zněním směrné části. V opačném případě by citované ustanovení postrádalo jakéhokoli smyslu.

V dané věci byla o závazných částech územního plánu sídelního útvaru Šimonovice (dále jen „územní plán“) vydána dne 2. 3. 2004 obecně závazná vyhláška č. 1/2004. Její obsah včetně příloh nebyl zpochybněn, a to ani správními orgány. Předmětem přezkumného řízení je výhradně její interpretace. Krajský soud, vycházející z obsahu uplatněných žalobních bodů, promítl výroky napadených rozhodnutí o umístění staveb a stavebních povolení do regulativů daných platným územním plánem a dospěl k následujícím závěrům. Lokalita č. 28 (část Minkovice) je v závazné části shodně s údaji hlavního výkresu určena jako plocha pro bydlení nízkopodlažní. Zde regulativ pro veškeré lokality na území obce Šimonovice ukládá, že určujícím typem zástavby jsou převážně nízkopodlažní rodinné domy s obytným podkrovím. V následující větě však je upřesněno, a to zcela kategoricky, že jen v lokalitě č. 7 na k. ú. Minkovice (součást Šimonovic) a v lokalitě č. 11 v k. ú. Šimonovice je přípustná výstavba rodinného domu se dvěma obytnými podlažními a obytným podkrovím. Z uvedeného spolehlivě vyplývá, byť krajský soud připouští, že formulování regulativu mohla být věnována po stránce gramatické větší pozornost, že v sektoru nízkopodlažního bydlení na území celé obce Šimonovice lze postavit i dvoupodlažní rodinný dům s obytným podkrovím výhradně v lokalitě č. 7 a č. 11 a nikde jinde. Tzn., že v lokalitě č. 28, a jen o tu se jedná, je výstavba rodinných domků

s více než jedním nadzemním podlažím vyloučena. Tento závěr je opřen i o obsah grafické části (hlavního výkresu), kde je nízkopodlažnost v dané lokalitě vyznačena nejen barevným odlišením, ale i textem, který je integrální součástí hlavního výkresu, a je tudíž stejně závazný jako grafická část hlavního výkresu. Z obsahu správního spisu, a zejména z výroků rozhodnutí správních orgánů obou stupňů, vyplývá, že projektované rodinné domy mají dvě nadzemní podlaží a obytné podkroví s tím, že II. nadzemní podlaží tvoří u některých domů s obytným podkrovím tzv. mezonet. Protože platným územním plánem je II. nadzemní podlaží vyloučeno, byla povolením těchto staveb porušena ust. § 37 a § 39 stavebního zákona, neboť územně plánovací dokumentace není jakousi „vizí“, jak namítá stěžovatel a), ale závazným nástrojem regulace. Napadenými rozhodnutími stěžovatele a), ale i správními rozhodnutími jim předcházejícími, byl zcela nepochybně porušen regulativ územně plánovací dokumentace v tom, že v lokalitě č. 28 mohou být postaveny výhradně rodinné domy s podlažností tvořenou jedním nadzemním podlažím a obytným podkrovím.

V územním plánu obce Šimonovice, konkrétně v textu, kterým je provázen hlavní výkres, který je nedílnou součástí závazné části územního plánu, je pro lokalitu č. 28 regulativem stanoven počet rodinných domů v rozsahu 18 až 22 domů a ve směrné části územního plánu je pak stanoveno, že maximální výška hřebene domu nad terénem činí maximálně 11,5 m. Jak již bylo výše rozvedeno, oba tyto údaje jsou ve smyslu stavebního zákona závazné pro rozhodování v územním řízení. Předně nemůže obstát tvrzení stěžovatele a), že údaj 18 - 22 domů je jako údaj směrné části nezávazný. Také neobstojí úvaha, že počet rodinných domů je závislý na již pravomocně povolených inženýrských sítích, neboť údaj 18 - 22 domů je zcela jasně a výslovně bez jakýchkoli odkazů a podmínek uveden v textu v grafické části územního plánu (v hlavním výkresu) a možná existence již povolených inženýrských sítí nemá pro posouzení předmětné věci žádný právní význam. Rozhodnutí, jehož předmětem je stavba inženýrských sítí, totiž není podkladovým rozhodnutím, z něhož by byl povinen správní orgán čerpat. V dané lokalitě je již povolena stavba 17 rodinných domů, nyní má být postaveno celkem 12 rodinných domů, což zjevně překračuje regulativ o povoleném maximálním počtu domů, které lze v dané lokalitě umístit. Z obsahu napadených rozhodnutí, ale i z dokumentace vyplývá, že výška hřebene nad terénem u navržených domů činí cca 12,9 m, kdežto směrná část územního plánu připouští maximální výšku 11,5 m nad terénem. Přitom z odůvodnění, zejména správních rozhodnutí stavebního úřadu, nevyplývá, zda a v jakém rozsahu se touto otázkou stavební úřad zabýval, když je ze zákona povinen porovnat návrh stavebníka s územně plánovací dokumentací. Stěžovatel a) se otázkou výpočtu výšky hřebene střechy zabýval až ve vyjádření k podané žalobě, které ale není součástí napadených rozhodnutí.

Pravomocným rozhodnutím stavebního úřadu č. j. SUUR/7120/57179/06-Há, rozhodnutí ze dne 21. 4. 2006, byly rozděleny pozemky (p. č. 620, 622) na stavební parcely, přičemž dané věci se týkají stavební parcely č. 622/42 (2179 m²), č. 622/43 (1531 m²), č. 620 (1759 m²) a č. 622/44 (2088 m²), na kterých mají být podle návrhu stavebníka (investora) postaveny rodinné domy specifikované v jednotlivých rozhodnutích stavebního úřadu ze dne 9. 5. 2007. Velikost těchto parcel (termín „parcelace“ užitý územním plánem) je nižší než stanoví územní plán, neboť ten pro jeden rodinný dům stanoví minimální velikost parcely 800 m². Jednotlivé stavební parcely byly určeny každá pro tři domy. Správně by tedy měla velikost parcely činit minimálně 2400 m². Tento regulativ lze také spolehlivě

vyvodit z územního plánu obce Šimonovice, a to jak z jeho směrné části (str. 18 - 19), tak i ze závazné části (str. 90 - 92), a jak již z výše uvedeného vyplývá, obě části územního plánu jsou pro územní řízení závazné. Je právně irelevantní tvrzení, že územní plán zřejmě nepočítal s tím, že domy budou spojeny stěnou, neboť územní plán striktně tento regulativ stanovuje a nelze jej, z důvodu též výše uvedeného, „domýšlet“. Zde lze jen odkázat na již citovaný rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 25. 11. 2005, č. j. 9 Ca 187/2004 - 56. To znamená, že pokud by obec chtěla stanovit odlišně parcelaci u skupiny rodinných domů plánovaných se společnou vnější zdí, muselo by to být výslovně v územním plánu uvedeno. Podle krajského soudu je však otázkou, do jaké míry lze věc napravit např. postupem podle ust. § 94 a násl. zák. č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), a to s ohledem na lhůty v souvislosti s datem nabytí právní moci rozhodnutí z 21. 4. 2006. Zde měla obec Šimonovice podle krajského soudu důsledněji sledovat své oprávněné zájmy a napadnout toto rozhodnutí odvoláním.

Krajský soud neměl námitky proti argumentu, že obec Šimonovice dříve nepostupovala vždy důsledně. Ovšem rozhodnutí o stavbě inženýrských sítí není rozhodnutím, ze kterého by byl stěžovatel a) a stavební úřad povinen vycházet. Předmětné řízení a řízení, které se týká inženýrských sítí, jsou dvě zcela rozdílná a na sobě nezávislá řízení. Právně irelevantní je i vyjádření bývalého starosty obce Šimonovice J. Č., neboť nebylo vyjádřením účastníka územního a stavebního řízení. Účastníkem řízení je obec Šimonovice, zastoupená starostkou Ing. V., která v průběhu tohoto správního řízení zaujala stanovisko zcela odlišné. Pokud obec Šimonovice jako účastník správního řízení trvá na svých zákonných právech, pak takový postoj nelze podle krajského soudu v žádném případě pokládat za zneužívání práva, a to ani v souvislosti s údajnými právy „třetích osob“. Krajský soud nevyloučil, že „třetí osoby“ mohou být poškozeny, avšak jejich případná újma, došlo-li k ní, je především věcí právních vztahů mezi nimi a osobou zúčastněnou na řízení (dále jen „stěžovatel b“).

Důvodem, který vedl krajský soud k tomu, aby v souladu s ust. § 78 odst. 3 s. ř. s. zrušil i rozhodnutí stavebního úřadu jako správního orgánu I. stupně, bylo to, že nesprávně aplikoval příslušná ustanovení stavebního zákona o podkladech pro vydání územního rozhodnutí (závaznost územně plánovací dokumentace). Prakticky jedinou konkrétnější úvahou v odůvodnění jeho rozhodnutí, která se jinak pohybuje na hranici přezkoumatelnosti, je věta „Stavební úřad, na rozdíl od obce Šimonovice dospěl k závěru, že limity využití území nejsou dány tak striktně, jak uvádí namítající účastník“. Podle stavebního úřadu je limit podlažnosti vizí, nikoli kategorickým imperativem. Jak k takovému právnímu závěru dospěl, v odůvodnění uvedeno není, není ani zřejmé, co je myšleno pojmem „tak striktně“, když se má jednat o aplikaci zákona. Obecně nutno konstatovat, že z odůvodnění všech prvostupňových rozhodnutí není zřejmé, jakými cestami se ubíral stavební úřad při zkoumání, zda navržený projekt je v souladu s cíli a záměry územního plánování či nikoli.

Proti rozsudku krajského soudu podal stěžovatel a) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodu uvedeného v ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., přičemž nezákonnost spočívá podle jeho názoru v nesprávném posouzení právní otázky závaznosti územně plánovací dokumentace. Krajský soud totiž vůbec nevzal v úvahu dikci ust. § 29 odst. 3 stavebního zákona, a ani historický vývoj jeho znění. V minulosti toto ustanovení jednoznačně

odlišovalo závaznost nebo směrnost územně plánovací dokumentace jako podkladu pro další rozhodování, ale v průběhu let byla při novelizacích stavebního zákona zdůrazněna jako závazný podklad pro rozhodování v území závazná část územně plánovací dokumentace. Podle názoru stěžovatele a) krajský soud rovněž nesprávně interpretoval ust. § 37 odst. 1 právě ve spojení s ust. § 29 odst. 3 stavebního zákona. Směrná část územně plánovací dokumentace je podle stěžovatele a) orientační, není závazným podkladem pro územní řízení, ale jen podkladem pro vydání územního rozhodnutí ve smyslu ust. § 37 odst. 1 stavebního zákona, stejně jako i jiné podklady, které si stavební úřad opatřuje. Tyto představují shromáždění informací o území a formulování odborných názorů na usměrňování jeho dalšího vývoje. Nejsou však závazné v užším právním slova smyslu. Směrná část tak představovala soubor informací, včetně popisu území (přírodních, ekonomických a sociálních aspektů), souhrn odborných názorů a doporučení pro další používání územního plánu, zejména vydávání územních rozhodnutí. Stavební úřad tuto část musel vzít v úvahu, ale mohl se odchýlit v případě, že zdůvodnil, proč tato rozhodnutí nebude v konkrétním územním řízení respektovat. V této souvislosti stěžovatel a) poukázal na nesprávnou citaci ust. § 37 odst. 1 stavebního zákona, kterou použil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 2. 4. 2008, č. j. 7 As 57/2007 - 98. V tomto ustanovení totiž není obsaženo slovo „závazná“.

Rozhodující pro závaznost schváleného územního plánu pro navazující územní řízení v dotčeném území je proto obsah obecní vyhlášky obce Šimonovice. Závazné regulativy jsou v čístopisu citovaného územního plánu, opatřeného schvalovací doložkou, uvedeny na str. 89 až 97. Ostatní části jsou směrné a nejsou závazným podkladem pro rozhodování. Stěžovatel vyslovil nesouhlas s tvrzením krajského soudu, že nijak nezpochybňoval či jinak nevykládal grafickou část územně plánovací dokumentace. Toto tvrzení označil stěžovatel a) za subjektivní, protože je ve zřejmém rozporu s jeho stanoviskem ze dne 14. 12. 2007 k žalobě. Odůvodnění krajského soudu je v tomto směru nesprávné. Závěr krajského soudu o regulativu – nástroji územně plánovací dokumentace – postrádá opodstatnění s ohledem na přechodné ust. § 141 odst. 1 stavebního zákona, z něhož vyplývá, že územní plán byl zpracován na základě udělené výjimky podle předpisů platných před 1. 7. 1998, konkrétně stěžovatel a) poukazuje na vyhlášku č. 84/1976 Sb., ve znění vyhl. č. 377/1992 Sb., o územně plánovacích podkladech a územně plánovací dokumentaci (dále jen „vyhláška č. 84/1976 Sb.“). S poukazem na ust. § 10 stavebního zákona a § 33 odst. 2 písm. b) vyhl. č. 84/1976 Sb. stěžovatel a) uvedl, že koncepce prostorového uspořádání je něco jiného než regulační prvky, které představují např. výška stavby. Stejně tak počet staveb v řešené ploše, u které se určovalo funkční využití, není součástí závazné části. Patří do jiné územně plánovací dokumentace, do regulačního plánu, popř. lze v tomto detailu rozhodovat v rámci územního řízení. Vzhledem k uvedeným argumentům k závaznosti směrné části nesouhlasí stěžovatel a) se závěrem krajského soudu, že pro lokalitu č. 28 je závazný požadavek počtu rodinných domů v rozsahu 18 – 22 domů, který je uveden v textové části územního plánu ve směrné části na str. 19. Tudíž neplatí, že počet staveb nesmí být překročen, neboť není obsahem textové – závazné části územního plánu. Řešení jednotlivých staveb a jednotlivých pozemků může být předmětem regulačních plánů nebo územního rozhodování, což se stalo při dalším podrobnějším řešení lokality č. 28 (technická infrastruktura), kde vzhledem k vyhovující kapacitě je možné umístit až 32 rodinných domů.

Podle přílohy č. 2 citované vyhlášky základní obsah územně plánovací dokumentace – územní plán sídelního útvaru (textová část) – v návaznosti na ust. § 10 stavebního zákona a § 33 odst. 2 písm. b) citované vyhlášky reguluje pouze funkční využití ploch s dále uvedenými podmínkami pro jejich využití a intenzitu využití vztahované vždy k vymezovaným plochám, a nikoliv k jednotlivým pozemkům, pro které je z hlediska regulace zástavby určen regulační plán. Krajský soud tak nesprávně posoudil obsah regulativů včetně jejich vyjádření v grafické části, zejména požadavků na nízkopodlažní bydlení. Regulativ uvádí požadavek na typ zástavby v lokalitě se slovem „převážně“ jednopodlažní rodinné domy s obytným podkrovím, což jednoznačně nevylučuje umístění jiných typů staveb, které by byly v souladu s urbanistickým a architektonickým charakterem území. Již slovo „převážně“ znamená, že se jedná o větší váhu, větší díl, větší poměr, což v případě lokality č. 28 je v rámci dané plochy zachováno. Poměr umísťovaných a povolovaných staveb, které jsou předmětem zrušených rozhodnutí, je výrazně nižší než počet již povolených a provedených staveb v dané lokalitě. Výklad regulativu v tom smyslu, že v dané lokalitě mohou být postaveny toliko rodinné domy s jedním nadzemním podlažím a obytným podkrovím, je tedy nesprávný.

Stěžovatel a) namítal nesprávnost závěru krajského soudu také v tom smyslu, že byl porušen regulativ o výšce staveb 11,5 m nad terénem uvedený ve směrné části územního plánu a o velikosti parcel. Odkaz na text v závazné části na str. 91 až 92 je odkazem na volnou formulaci požadavků na velikost nově navrhovaných parcel, která pracuje se slovem „zpravidla“, což nevylučuje, aby mimo toto pravidlo byla navržena parcelace odlišně. Bez ohledu na nepatřičný detail při stanovení průměrné rozlohy pozemků nelze vyloučit, že velikost pozemků, zejména u umísťovaných řadových staveb rodinných domů, bude menší. Takový postup není v rozporu s územním plánem a se zákonem. Rozhodným při vydání územních rozhodnutí bylo ust. § 37 odst. 2 a § 39 stavebního zákona a ust. § 4 vyhl. č. 137/1998 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu, ve znění pozdějších předpisů, zejména soulad s urbanistickým a architektonickým charakterem prostředí a požadavky na zachování pohody bydlení. Stavební úřad i stěžovatel a) se ve svých rozhodnutích podrobně zabývali přípustností staveb z hlediska platného územního plánu a uváděli, že územní plán stanoví funkční využití dané plochy jako bydlení v rodinných domech, které je koncipováno jako bydlení nízkopodlažní, kde určujícím typem zástavby, nikoliv však jediným, jsou převážně jednopodlažní rodinné domy s obytným podkrovím. Jednoznačně bylo dokázáno, že byl splněn požadavek regulativu územního plánu, aby v zástavbě převažovaly nízkopodlažní rodinné domy. Stejně tak bylo podle stěžovatele a) prokázáno, že vlastní umístění staveb není možné provádět územním plánem (doporučujícími podmínkami směrné části), ale teprve územním rozhodnutím.

Stěžovatel a) se dovolává zásad proporcionality a zdrženlivosti, kterými se musí řídit soud při hodnocení zákonnosti přezkoumávaných rozhodnutí. Podle okolností konkrétní věci je může zrušit jen tehdy, je-li tento zásah racionálně zdůvodnitelný a přiměřený a musí se vyvarovat nadbytečného použití nástrojů regulace veřejné moci. V této souvislosti odvolává na nálezy Ústavního soudu publikované pod č. 405/2002 Sb. Má za to, že zrušením shora uvedených rozhodnutí převážila negativní stránka tohoto zásahu do práv dotčených osob nad pozitivní stránkou – veřejným zájmem na zásahu při odstraňování nezákonnosti. Ke znakům právního státu patří základní principy jako princip

právní jistoty a ochrany dobré víry v akty orgánů veřejné moci a předvídatelnost jejich postupu. Stěžovatel a) je přesvědčen, že rozsudek krajského soudu představuje porušení těchto ústavních principů, a proto navrhl, aby byl zrušen a věc vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

V zákonné lhůtě podal kasační stížnost proti rozsudku krajského soudu také stěžovatel b) rovněž pro jeho nezákonnost z důvodu nesprávného posouzení právní otázky. Podle názoru stěžovatele b) zrušená rozhodnutí byla vydána v souladu s příslušnými právními předpisy a územním plánem obce Šimonovice. Za alarmující považuje skutečnost, že obec Šimonovice v průběhu realizace předmětné stavební akce změnila zcela zásadním způsobem své stanovisko, a to přesto, že nedošlo k žádné změně územního plánu, která by tento postup odůvodňovala. Tímto svým jednáním umožnila stěžovateli b) investovat do předmětné akce značné finanční prostředky a vybudovat komunikace a síť určené pro zástavbu. Vedle majetkové újmy takové jednání zcela nepochybně vede k značné právní nejistotě investora, který nic neporušil a v dobré víře realizoval stavební práce. Stěžovatel b) upozornil na to, že formulace typu „převážně“ uvedená v územním plánu připouští různý výklad právě v pasáži, která je pro daná rozhodnutí zásadní. Obec Šimonovice použila jako autor projektové dokumentace formulace, které tento výklad připouští, a měla by za to nést odpovědnost. Obecně závazné právní normy jsou v právním řádu České republiky obvykle založeny na pravidle, že případný různý výklad použité formulace jde k tíži toho, kdo jej použil jako první. Jestliže krajský soud připustil nevhodnost použité formulace, měl k tomu přihlédnout, což však neučinil.

Stěžovatel b) dále namítal nesprávnost závěru krajského soudu v tom smyslu, že závaznost územního plánu je nutné vázat jak k části závazné, tak směrné. Pokud by tomu tak bylo, nebyl by důvod v zákoně tyto dvě části odlišovat. Nestanoví-li závazná část územní dokumentace výslovně určité podmínky, je možné věc řešit způsobem, který není přímo v rozporu s touto částí. Rozhodnutí Městského soudu v Praze ze dne 25. 11. 2005, č. j. 9 Ca 187/2004 - 56, na který poukázal krajský soud, řešilo poněkud odlišný případ a navíc není pro toto řízení závazné. Stěžovatel b) vyslovil také nesouhlas s tím, že krajský soud zcela bagatelizuje vyjádření bývalého starosty obce Šimonovice ze dne 15. 8. 2006, v němž jako statutární zástupce obce Šimonovice výslovně uvádí, že projekt je v souladu s územním plánem. Toto vyjádření bylo vydáno v době probíhajícího stavebního řízení, kdy již 8. 8. 2006 stěžovatel b) podal na obecní úřad Šimonovice žádost o vydání souhlasu ke stavebnímu řízení týkajícího se daných domů. Toto řízení navazovalo na stavební řízení na komunikace a inženýrské sítě, které byly bez námitek projednány a povoleny. K věci se vyjádřil i architekt, který se podílel na tvorbě územního plánu. Stěžovatel b) tak postupoval maximálně obezřetně a neměl jediný důvod a signál, že by v jeho záměru byl nějaký problém a investoval v dobré víře nemalé finanční prostředky. Postup obce Šimonovice lze označit až za zneužití práva, když využil svého práva vznést námitky teprve v následné kontinuálně navazující fázi celého stavebního řízení, které je nutno posuzovat z hlediska předmětné stavební akce za jeden celek. Nelze zcela oddělit stavební řízení na komunikace a inženýrské sítě od stavebního řízení na stavby, jichž se komunikace týkají. Striktní oddělení těchto řízení, jak naznačuje krajský soud, není na místě. Pokud tedy nebyly vzneseny námitky již v předchozích řízeních, nemělo by k nim být přihlédnuto ani v dalších řízeních, neboť tento postup pak poškozují stěžovatele b)

coby investora. Zohlednění „dodatečných“ námitek je v rozporu s ust. § 2 odst. 4 správního řádu. Ve smyslu ust. § 73 odst. 2 správního řádu jsou potom účastníci vázáni účinky rozhodnutí týkajícího se inženýrských sítí, což platí i pro obec Šimonovice. Pravomocná správní rozhodnutí mají vyšší právní sílu než územní plán a jsou pro další rozhodování závazným podkladem. Sám krajský soud připouští problematičnost napravení vzniklé situace s ohledem na ust. § 64 a násl. správního řádu. Přitom z celého spisu je zřejmé, že rozhodnutí na inženýrské síť byla vydávána v kontextu s celým projektem včetně staveb. Akceptace postupu jednání obce Šimonovice je podle stěžovatele b) v rozporu se zásadou právní jistoty a s ústavním principem ochrany oprávněné důvěry v právo, jež je komponentem právního státu (čl. I odst. I Ústavy). Vzhledem k výše uvedenému navrhl stěžovatel b), aby rozsudek krajského soudu byl zrušen a věc vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Obec Šimonovice ve vyjádření k oběma kasačním stížnostem uvedla, že se ztotožňuje se závěry krajského soudu, neboť napadená rozhodnutí byla vydána v rozporu se zákonem, a sice z toho důvodu, že jsou v rozporu s územně plánovací dokumentací. K polemice stěžovatelů ohledně závaznosti směrné části územního plánu souhlasí obec Šimonovice s názorem krajského soudu a dále poukazuje na to, že i kdyby byla vzata v úvahu pouze závazná část územního plánu, pak nelze než dospět ke stejnému závěru, že tedy výstavba je v rozporu s územním plánem. Maximální povolený počet domů pro dané lokality je uveden v jeho grafické části, která je zařazena do závazné části územního plánu, stejně tak podlažnost a parcelace. Pouze namítaná výška staveb je součástí směrné části územního plánu. Posouzení sporné právní otázky týkající se závaznosti jednotlivých částí územního plánu nic nemění na faktu, že navrhovaná výstavba je v rozporu s územním plánem, a to s jeho závaznou i směrnou částí. Obec Šimonovice podotýká, že tvrzení o právní závaznosti územně plánovací dokumentace jako celku není podstatou žaloby. K námitce týkající se vyjádření bývalého starosty obce ze dne 15. 8. 2006 uvádí, že jím vyjádřil souhlas s realizací stavby. Vyjadřuje se k předložené projektové dokumentaci zahrnující výstavbu 23 rodinných domů. Ve vyjádření není uvedena jakákoliv bližší specifikace výstavby, pouze odkaz na „předkládanou projektovou dokumentaci“, z čehož není zřejmé, jaká dokumentace byla předkládána. Ve vyjádření starosty se hovoří o pozemcích p. č. 620, 622/1, 622/46 - 62 v k. ú. Minkovice. Napadená správní rozhodnutí se však týkala výstavby na pozemcích p. č. 620 a 622. Nelze též pominout, že v lokalitě č. 28 je povolena výstavba dalších 17 rodinných domů. Bývalý starosta vydával své vyjádření nikoliv jako orgán státní správy, jehož úkolem je prostřednictvím stavebních povolení regulovat výstavbu a posuzovat soulad výstavby s územním plánem, ale jako účastník řízení. Jedná se tedy o pouhé vyjádření účastníka řízení, které není nijak závazné pro budoucí výstavbu a jeho obsahem je také upozornění, že toto vyjádření nenahrazuje stavební povolení. Tvrzení stěžovatele b), že obec Šimonovice mu umožnila svým jednáním investovat nemalé prostředky, je nadsazené, neboť měl již na začátku výstavby sám posoudit soulad výstavby s územním plánem. Posouzení souladu měl také provést stavební úřad a obec Šimonovice svým jednáním stěžovatele b) nijak nepoškodila, neboť poskytla jako účastník řízení nezávazné vyjádření ke stavební akci. K námitkám týkajícím se předchozího povolení inženýrských sítí obec uvedla, že výstavba inženýrských sítí byla prováděna na základě samostatných stavebních povolení a není v rozporu s územním plánem. Skutečnost, že ji nijak nerozporovala a rozporovala až výstavbu rodinných domů, není v rozporu s právními předpisy a tvrzení stěžovatele b) o zneužití práva se tak jeví jako

velmi odvážné. Obec Šimonovice není orgánem státní správy, který v dané kauze rozhoduje o souladu výstavby s územním plánem, ale pouhým účastníkem řízení. Námitka „koncentrace řízení“, tedy že měly být námitky vzneseny jen v předchozích řízeních, nemá oporu ve stavebním zákoně. Povolení inženýrských sítí a povolení výstavby rodinných domů jsou dvě samostatná správní řízení a je nezadatelným právem účastníků řízení se k předmětu řízení vyjadřovat. K námitce vyšší právní síly správních rozhodnutí obec Šimonovice uvedla, že povolení výstavby inženýrských sítí je individuálním právním aktem, který se týká konkrétní věci a zavazuje konkrétní účastníky řízení. Nelze srovnávat právní sílu územně plánovací dokumentace jako nástroje územního plánování a stavebního povolení jako individuálního právního aktu. Stejně tak nelze konstatovat, že pravomocná rozhodnutí jsou pro další rozhodnutí závazným podkladem. Tento názor nemá oporu v právních předpisech. Správní orgán musí v případě každého jednotlivého řízení posuzovat soulad s právními předpisy, a tedy i s územním plánem. Předchozí rozhodnutí, která se navíc týkají výstavby jiného druhu, nemají pro budoucí rozhodování správního orgánu závazný charakter. Vzhledem k výše uvedenému navrhuje obec Šimonovice kasační stížnost stěžovatele a) a b) zamítnout.

Nejvyšší správní soud přezkoumal na základě kasačních stížností napadený rozsudek v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnili stěžovatelé v podaných kasačních stížnostech, a přitom sám neshledal vady uvedené v odstavci 3, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Z předloženého spisu vyplynulo, že obecně závaznou vyhláškou č. 1/2004 (dále jen „vyhláška č. 1/2004“) schválenou zastupitelstvem obce Šimonovice 20. 1. 2004 byla vyhlášena závazná část územního plánu sídelního útvaru Šimonovice. Územní plán byl zpracován podle stavebního zákona ve znění účinném do 30. 6. 1998 na základě výjimky udělené Okresním úřadem Liberec, z ustanovení bodů č. 1 a 2 čl. II novely stavebního zákona vyhlášené pod č. 83/1998 Sb. V čl. 1 bod 2 této vyhlášky byly stanoveny jako závazné části: urbanistická koncepce, využití ploch a jejich uspořádání, vymezení zastavitelného území, omezení změn v užívání staveb, zásady uspořádání dopravního, technického a občanského vybavení, vymezení místního územního systému ekologické stability, limity využití území a vymezení ploch pro veřejně prospěšné stavby. V čl. 4 bod 3 je stanoveno, že závazná část územního plánu sídelního útvaru Šimonovice je vyjádřena v příloze vyhlášky č. 1 Závazné regulativy - závazná část funkčního a prostorového uspořádání území a vymezení veřejně prospěšných staveb. V čl. 5 je stanoveno, že funkční využití jednotlivých území a ploch je popsáno v příloze č. 1 této vyhlášky a graficky vymezeno ve výkresu č. 1, který je součástí grafické části schválené územně plánovací dokumentace. Podle čl. 12 je nedílnou součástí vyhlášky příloha č. 1 nazvaná Závazné regulativy - závazná část funkčního a prostorového uspořádání území a vymezení veřejně prospěšných staveb. Výše specifikované závazné části územního plánu stanoví ve vztahu k funkčnímu využití ploch následující závazné požadavky:

- zastavitelná území zahrnují území zastavěná a území dosud nezastavěná, avšak k zastavění určená územním plánem,
- území k zastavění určená jsou v souladu s obecně závaznými předpisy jednoznačně vymezena ve výkresech č. 1 a č. 2 územního plánu,
- zastavitelná území jsou funkčně vymezena jako plochy pro bydlení nízkopodlažní a plochy pro bydlení vícepodlažní,

- stanovenému funkčnímu vymezení území musí odpovídat způsob jeho užívání a zejména umístování činnosti a povolování odpovídajících staveb,
- plochy pro bydlení nízkopodlažní: Lokality jsou určeny pro individuální bydlení příměstského a venkovského typu s přípustnými provozy přidruženými k bydlení v rodinných domech s obytnými zahradami. Určujícím typem zástavby jsou převážně jednopodlažní rodinné domy s obytným podkrovím, výrazem a charakterem velmi blízkým tradičnímu venkovskému domu. V lokalitě č. 7 na k. ú. Minkovice a v lokalitě č. 11 na k. ú. Šimonovice je přípustná výstavba rodinného domu se dvěma obytnými podlažními a obytného podkroví. Nově navržená parcelace pro 1 rodinný dům bude mít zpravidla minimální rozlohu 800 m² s průměrnou rozlohou 1100 - 1350 m². Podlažnost až na shora uvedené výjimky max. 1 nadzemní podlaží + obytné podkroví,
- plochy bydlení vícepodlažní: Pro vícepodlažní bydlení je vyhrazena lokalita č. 5 na k. ú. Šimonovice. Lokalita je určena zejména pro výstavbu bytových domů s parcelací (obytné zahrady, případně i doplňující nájemné převážně obytné zahrádky), přípustná je i výstavba rodinných domů. Jsou určeny pro bydlení příměstského charakteru se společnou domovní vybaveností a garážemi v přiměřeném množství dislokovanými především v nebytovém podlaží bytových domů a v prostorech hlavních nebo podružných staveb rodinných domů. Určujícím typem výstavby jsou dvou až třípodlažní viladomy s přiřčenými nebo i samostatně situovanými obytnými zahradami. Objekty o dvou obytných podlažích mohou mít rovněž obytné podkroví. Připouští se podlažnost max. do 3 obytných podlaží nebo 2 podlaží a obytného podkroví - v grafické části schváleného územního plánu je vymezena lokalita území č. 28 oranžovou barvou – která dle popisky k plánu označuje vymezení plochy jako plochy navrhované pro nízkopodlažní bydlení. Jako plocha pro vícepodlažní bydlení (červená barva) je v plánu navrhována lokalita č. 5. U lokality č. 28 je stanoveno v grafické části územního plánu v popisce jako její funkce „18 - 22 RD + komunikace + doprovodná zeleň“.

Stavební úřad rozhodnutími ze dne 9. 5. 2007, č. j. SUSR/7130/172 863/06-Ma, č. j. SUSR/7130/172 967/06-Ma, č. j. SUSR/7130/172 876/06-Ma a č. j. SUSR/7130/172 884/06-Ma, vydanými ve stavebním řízení sloučeném s územním řízením bez ústního projednání a bez místního šetření, vyhověl žádosti stěžovatele b) a povolil umístění čtyř trojic rodinných domů s jedním podzemním podlažím, dvěma nadzemními podlažními a obytným podkrovím, a to na pozemcích p. č. 622/42-objekt č. 1 (parcelace 2179 m² celkem), p. č. 622/43-objekt č. 2 (parcelace 1531 m² celkem), p. č. 620-objekt č. 3 (parcelace 1759 m² celkem) a p. č. 622/44-objekt č. 4 (parcelace 2088 m² celkem) o výšce k hřebeni 12,9 m, tedy povolil umístění celkem 12-ti rodinných domů výše specifikované podlažnosti v lokalitě č. 28 v k. ú. Minkovice, obec Šimonovice. Stěžovatel a) dne 25. 7. 2007 k odvolání obce Šimonovice změnil tato rozhodnutí tak, že vypustil z výroku výraz trojdům, vložil do něj text týkající se rozdělení pozemku p. č. 622 a v podmínce číslo 4 změnil odkaz na příslušnou vyhlášku. V ostatních částech napadená rozhodnutí potvrdil.

Podle ust. § 1 stavebního zákona ve znění do 30. 6. 1998 územní plánování soustavně a komplexně řeší funkční využití území, stanoví zásady jeho organizace a věcně a časově koordinuje výstavbu a jiné činnosti ovlivňující rozvoj území, a v odst. 2, územní plánování vytváří předpoklady k zabezpečení trvalého souladu všech přírodních, civilizačních a

kulturních hodnot v území, zejména se zřetelem na péči o životní prostředí a ochranu jeho hlavních složek - půdy, vody a ovzduší.

Podle ust. § 29 odst. 1 citovaného zákona obsahuje územně plánovací dokumentace závazné a směrné části řešení. Závazné jsou základní zásady uspořádání území a limity jeho využití, které jsou stanoveny v regulativech funkčního a prostorového uspořádání; ostatní části řešení jsou směrné, podle odst. 2 téhož ustanovení závazné a směrné části vymezí schvalující orgán.

Podle ust. § 37 odst. 1 stavebního zákona je podkladem pro vydání územního rozhodnutí územně plánovací dokumentace. Nebyla-li pro území zpracována územně plánovací dokumentace, opatří stavební úřad jiné podklady v rozsahu nezbytném pro územní rozhodnutí, například územně plánovací podklady či skutečnosti zjištěné vlastním průzkumem a při místním šetření.

Podle názoru Nejvyššího správního soudu by k vydání rozhodnutí v rozporu s územně plánovací dokumentací došlo, pokud by správní orgán nerespektoval závazné stanovené požadavky územně plánovací dokumentace, která je zákonným podkladem tohoto rozhodnutí ve smyslu ust. § 37 odst. 1 stavebního zákona a odchýlil by se od požadavků směrné části, aniž by tento postup náležitě odůvodnil. Obě tyto části jsou totiž podle citovaného ustanovení podkladem pro rozhodování, což zcela správně uvedl i krajský soud. Jeho další úvaha, že i směrná část územního plánu je závazným podkladem stavebního a územního rozhodnutí, kterou dovodil z obsahu argumentace (konkrétně jedné věty) rozsudku Nejvyššího správního soudu 2. 4. 2008, č. j. 7 As 57/2007-98, však není zcela správná a přesvědčivě odůvodněná. V citovaném rozsudku byla obsažena podpůrná argumentace k jiné otázce, než která je předmětem tohoto řízení. Navíc v něm také jednoznačně uvedl, že je to závazná část územně plánovací dokumentace, která je závazným podkladem rozhodování v území, a povaha směrné části vůbec nebyla součástí jeho úvah. Pokud v následující větě Nejvyšší správní soud použít termín závaznost *platné* a *schválené* územní dokumentace, nelze tuto větu interpretovat bez kontextu s předcházející argumentací a bez souvislosti s ratiem decidendi daného případu, který se týkal vyvlastnění a problematiky vymezení veřejného zájmu v územně plánovací dokumentaci schvalujícím orgánem. V tomto směru je námitka stěžovatele a) týkající se závěru krajského soudu o závaznosti směrné části důvodná. Jeho výhrada k nesprávné citaci ust. § 37 odst. 1 stavebního zákona bez uvedení kontextu a bez reflektování obsahu věty předcházející, není v tomto řízení na místě.

Stavební úřad, stejně jako stěžovatel a), musí tedy při svém rozhodování vzít v úvahu obě tyto části, přičemž od požadavků závazné části se nesmí odchýlit. Směrná část územně plánovací dokumentace představuje doprovodnou část závazné části územně plánovací dokumentace a stavební úřad ji musí brát v úvahu, neboť i ona je podkladem rozhodování v území, jak vyplývá ze stavebního zákona. Může se však od ní z racionálních a legitimních důvodů odchýlit, pokud zdůvodní svůj způsob řešení, zejména s ohledem na požadavky závazné části a smysl a účel obsahu územně plánovací dokumentace. V dané věci především s ohledem na závazné požadavky funkčního využití předmětných lokalit. Pokud tak neučiní, je takové rozhodnutí nepřezkoumatelné, neboť z něj nelze seznat, zda také směrná část byla podkladem rozhodování v území, či zda ji stavební úřad ignoroval. V této

souvislosti lze poukázat na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2006, č. j. 2 Ao 2/2006 – 62, dostupné na www.nssoud.cz, v němž byl vyjádřen právní názor, že z obsahu stavebního zákona jasně plyne, že podkladem územního rozhodnutí je celá územně plánovací dokumentace, bez ohledu na to, zda se jedná o její závaznou či směrnou část a také na usnesení ze dne 24. 1. 2007, č. j. 3 Ao 2/2007 – 42, dostupné na www.nssoud.cz. Vzhledem k výše uvedenému však ne každá odchylka od směrné části bude mít za následek nezákonnost rozhodnutí, ale pouze taková, která by byla v rozporu se závaznou částí nebo která by popírala smysl a limity využití území vymezené územně plánovací dokumentací.

Stěžovatel a) provedl v kasační stížnosti v rámci polemiky s právním názorem krajského soudu ohledně závaznosti směrné části rozsáhlý rozbor pojmu „směrná část územně plánovací dokumentace“ a poukázal na právní úpravu stavebního zákona v dnešní podobě. Sám konstatoval, že závazným podkladem pro rozhodování v území je pak závazná část tak, jak je vyhlášena schvalujícím orgánem. Jeho argumentace však nijak nevysvětluje, proč nevzal při svém rozhodování v úvahu ve vyhlášce obce zcela jednoznačně specifikovanou závaznou část územního plánu obce Šimonovice, když si byl vědom toho, že jako státní orgán je povinen vzhledem k ust. § 29 odst. 3 stavebního zákona respektovat jeho závaznou část, byť by se z určitého odborného pohledu stěžovatele a) mohla jevit jako např. méně vhodná pro kapacity daného území. Ze stavebního zákona jednoznačně vyplývá právo obce, a nikoliv stavebního úřadu a stěžovatele a), určit územním plánem limity a směry budoucího využití území. V této souvislosti krajský soud konstatoval, že obsah vyhlášky č. 1/2004 nebyl zpochybněn a předmětem přezkumného řízení je výhradně její interpretace. Proto není zcela srozumitelná námitka stěžovatele a), který označil odvodnění rozsudku v tomto směru za nesprávné, protože krajský soud dovodil subjektivní názor, že stěžovatel a) nezpochybňoval či jinak nevykládal údaje v grafické části územně plánovací dokumentaci, což je v rozporu s jeho stanoviskem ze dne 14. 12. 2007 k žalobě.

Nedůvodná je také interpretace stěžovatele a) týkající se obsahu závazné části územního plánu. Stěžovatelem a) provedené posouzení maximálního počtu rodinných domů v lokalitě č. 28 vycházelo z nesprávného předpokladu, že jejich počet byl stanoven ve směrné části, a nikoliv v závazné. Z vyhlášky č. 1/2004 je zcela zřejmé, že v závazné části územního plánu (grafické části) je pro tuto lokalitu regulativem stanoven počet rodinných domů v rozmezí 18 až 22. Sporným může být v závazné části územního plánu pojem „převážně“ použitý v odstavci týkajícím se nízkopodlažního bydlení. Pouze jazykový výklad tohoto pojmu ve smyslu „více nízkopodlažních – méně vícepodlažních rodinných domků“ použitý stěžovatelem a), navíc bez kontextu s celým obsahem závazné části vztahující se funkčnímu vymezení území obce k bydlení, neshledává Nejvyšší správní soud dostačujícím a správným. Vyhláška č. 1/2004 včetně jejich příloh musí být interpretována obzvláště v případě pochybností za použití více výkladových metod a v kontextu celého obsahu závazné části, neboť je to právě stěžovatelem a) podaný jazykový výklad, který ke zjištění obsahu a významu požadavku týkajícího se nízkopodlažního bydlení nepostačuje. Za použití jazykového, systematického a teleologického výkladu lze vysledovat smysl a účel právní úpravy zvolené obcí a zjistit její obsah. Z obsahu závazné části vyplývá jednoznačný úmysl obce umístit vícepodlažní rodinné domy výhradně v lokalitě č. 5 a výjimečně v lokalitě č. 11 a 7 a výraz „převážně“ je nutné interpretovat právě ve vztahu k těmto

jednoznačně stanoveným výjimkám. V tomto smyslu je nutné poznamenat, že je v zájmu obce a právní jistoty účastníků budoucích právních vztahů, v nichž pak případně obec také vystupuje, formulovat své požadavky v územním plánu co nejvíce jednoznačným a srozumitelným způsobem, který vzbuzuje co nejméně pochybností o jeho obsahu, neboť i schválený územní plán jako opatření obecné povahy musí splňovat mimo jiné základní kritéria zákonnosti a přezkoumatelnosti (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008 - 136 a ze dne 30. 10. 2008, č. j. 9 Ao 2/2008 - 62, dostupné na www.nssoud.cz.) V této souvislosti lze akceptovat argumentaci stěžovatele a) ohledně parcelace, kdy ve vyhlášce č. 1/2004 použité příslovce „zpravidla“, aniž by byla velikost parcel v územním plánu blíže řešena, je nutné interpretovat tak, že obec Šimonovice netrvala na jednoznačném požadavku na daný minimální rozměr parcel rodinných domů, neboť pokud by tomu tak bylo, musel by být takový požadavek z obsahu závazné části seznatelný. Tento závěr však nemá vliv na základní rozpor předmětných rozhodnutí s požadavkem na nízkopodlažní bydlení a počet domů v lokalitě č. 28.

Nejvyšší správní soud neshledal interpretaci krajského soudu týkající se změny směrné části územního plánu podle ust. § 31 odst. 3 stavebního zákona ve vztahu k rozhodování ve stavebním a územním řízením správnou, neboť závěr vyslovený krajským soudem z něj nevyplývá. Tento závěr byl však krajským soudem uveden jako podpůrný nepřímý argument a nemá vliv na zákonnost rozsudku. Otázka změny směrné části není předmětem tohoto řízení, v němž jde o posouzení souladu rozhodnutí stěžovatele a) s územním plánem obce Šimonovice. Skutečnost, že některá argumentace krajského soudu související s povahou směrné části územně plánovací dokumentace nebyla správná, nemá vliv na správnost základního závěru, že zákonným podkladem je územně plánovací dokumentace jako celek.

Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s názorem obce Šimonovice, že předmětem žaloby byl především rozpor napadených rozhodnutí se závaznou částí územního plánu, přičemž obec Šimonovice v žalobě poukázala i na rozpor se směrnou částí územního plánu, a to v části týkající se výšky hřebene střechy. Limit výšky hřebene může být podle Nejvyššího správního soudu ve stavebním povolení změněn, ovšem tato změna musí být náležitě odůvodněna a nesmí popírat obsah a smysl základních regulativů a být v souladu se závaznou částí územního plánu. V tomto smyslu lze obecně souhlasit se stěžovatelem a), že směrné části územně plánovacích dokumentací mohly obsahovat informace o území, popisu dílčích aspektů území (přírodních, ekonomických a sociálních), odborné názory na usměrňování jeho dalšího vývoje a že stavební úřad je musel brát v úvahu, ale mohl se do nich odchýlit, pokud zdůvodnil svůj způsob řešení. Z této argumentace uvedené v kasační stížnosti však není zřejmé, jaký má tento odborný výklad pojmu směrná část souvislost s konkrétními závaznými požadavky stanovenými obcí Šimonovice a i s tím, že stavební úřad, jehož rozhodnutí stěžovatel a) přezkoumával, uvedl, že požadavek podlažnosti je pouze vizí, a dále, že územní plán obce Šimonovice není právně relevantní skutečností a že funkční vymezení ploch, prohlášené vyhláškou č. 1/2004 za závaznou část, není překážkou pro vydání územního rozhodnutí a stavebního povolení. V této souvislosti je zcela správné konstatování krajského soudu o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí stavebního úřadu.

Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se stěžovatelem a) v tom, že umísťování staveb se provádí konkrétním rozhodnutím, což ovšem není předmětem sporu a není nutné

to ani „jednoznačně prokazovat“, jak uvádí stěžovatel a). Stěžovatel a) jako úřad státní správy je při výkonu veřejné moci, kterou jistě přezkoumání rozhodnutí stavebního úřadu je, povinen respektovat zákon a vyhlášku č. 1/2004, z níž vyplývají regulativy, které nemůže svým rozhodnutím popřít, byť by se to jemu nebo stěžovateli b) jevílo pro dané území vhodnější a racionálnější. V této souvislosti Nejvyšší správní soud upozorňuje na svůj již dříve vyslovený názor, že územně plánovací dokumentace je zároveň výrazem snahy o sladění zájmů veřejných se zájmy partikulárními a jejím cílem je účelné uspořádání území, uchování všech jeho hodnot a stanovení pravidel pro jeho rozvoj. Jsou-li stavebním zákonem stanoveny cíle a úkoly územního plánování, nelze zúčastněným orgánům odpírat ani oprávnění regulovat funkční a prostorové uspořádání území územními plány. K vyřešení územního plánu je třeba znalostí technicko-odborného rázu; proto případnou neúčelnost či nevhodnost územního plánu nelze ani podřazovat pod odpovědnost právní, neboť jde o odpovědnost politickou (viz rozsudek ze dne 2. 4. 2008, č. j. 7 As 57/2007 - 98).

K námitce stěžovatele a), že regulativy jako typ budovy či podlažnost není vhodné stanovit územním plánem, ale regulačním plánem, přičemž poukazuje na ust. § 33 odst. 2 písm. b) vyhl. č. 84/1976 Sb., ve znění vyhl. č. 377/1992 Sb., je nutné uvést, že tato byla zrušena ke dni 1. 7. 1998. Tato námitka svou podstatou směřuje ke konstrukci územně plánovací dokumentace. Ze stavebního zákona ve znění od 1. 7. 1998 (stavební zákon ve znění, podle něhož na základě výjimky krajského úřadu byla dokumentace upravena, projednána a schválena, pojem „regulační plán“ nezná) vyplývá, že regulační plán stanoví podrobné požadavky na pozemky, území, typ zástavby, což mohou být např. tvar střechy, přesný typ zástavby, uliční a stavební čára. Stavební zákon však nedefinuje, jaké požadavky jsou a jaké již nejsou podrobné. Obec Šimonovice regulativy na typ zástavby - rodinné domy nízkopodlažní v lokalitě č. 28 a vícepodlažní v lokalitách č. 5, č. 7 a č. 11 - vymezila charakter budoucího prostorového uspořádání, tedy jakým způsobem by se měla zástavba v obci do budoucna vyvíjet, neboť typ výstavby obecně formulovaný podlažností a typem domu (bytový dům či rodinný dům ve smyslu všeobecného třídění podle ČSN 73 4301 a vyhl. č. 137/1998 Sb. ve znění pozdějších předpisů, apod.) má zcela jistě vliv na celkový vzhled, uspořádání a život v obci a není podrobnou regulací pozemků a zástavby ve výše uvedeném smyslu. Je výlučným právem obce stanovit územním plánem urbanistickou koncepci, řešit přípustné, nepřípustné, případně podmíněné funkční využití ploch, jejich uspořádání, určit základní regulaci území atd. a stavební úřad je povinen v řízení o povolení stavby požadavky závazné části územního plánu respektovat, byť by se mu jevílo racionálnější, aby takové požadavky byly stanoveny regulačním plánem. Významem územně plánovací dokumentace pro umísťování staveb v území se již zabýval ve svém rozsudku Městský soud v Praze ze dne 25. 11. 2005, č. j. 9 Ca 187/2004 - 56, zveřejněný pod č. 1029/2007 Sb. NSS. Nesoulad návrhu na umístění stavby se závaznou částí územně plánovací dokumentace je tak vždy důvodem jeho zamítnutí. Ust. § 18 vyhlášky č. 135/2001 Sb., z níž vycházel krajský soud, navíc obsahuje demonstrativní výčet regulativů, které je obec oprávněna schválit jako součást závazné části územního plánu. Podle odst. 1 citovaného ustanovení závazná část územně plánovací dokumentace s ohledem na hodnoty území omezuje, vylučuje, popřípadě podmiňuje umísťování staveb, využití území nebo opatření v území a stanoví zásady pro jeho uspořádání. Podle odst. 2 písm. b) citovaného ustanovení obsahuje závazná část územně plánovací dokumentace zejména u územního plánu obce 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 veřejné prospěšné stavby a pro provedení asanačních nebo asanačních úprav. Zvolený způsob regulace vznikl v procesu pořizování územně plánovací dokumentace, v jehož rámci měly být případné střety zájmů na regulaci území vyřešeny zákonem stanoveným způsobem. Pokud tedy měl stěžovatel a) výhrady k takovému způsobu regulace a byl přesvědčen o tom, že navržený územní plán neodpovídá požadavkům stavebního zákona, měl možnost reagovat jako nadřízený orgán při jeho schvalování.

K námitce stěžovatele a) ohledně zdrženlivosti a proporcionality soudu při přezkumu zákonnosti správních rozhodnutí Nejvyššího správního soudu uvádí, že v souvislosti s přezkumem opatření obecné povahy již dříve vyslovil, že úkolem správního soudu není stanovovat, jakým způsobem má být určité území využito, nýbrž jen kontrolovat, zda se při jeho tvorbě postupovalo v mezích zákonných podmínek. Správní soud se při hodnocení zákonnosti územního plánu jako opatření obecné povahy řídí zásadami proporcionality a zdrženlivosti a podle okolností konkrétní věci může zrušit i jen její část, pokud charakter napadeného aktu takové rozdělení umožňuje. Správním soudům však rozhodně nepřísluší přezkoumávat, zda by např. bylo pro určitý pozemek či území vhodnější zvolit ten či onen způsob funkčního využití či zda by nebylo výhodnější vymežit oblast klidu jinde, než je tomu v územním plánu současném. Přísluší mu však přezkoumávat, zda změnu přijal pravomocný a kompetentní orgán a zda přitom postupoval zákonem předepsaným způsobem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006 - 74, který je uveřejněn pod č. 968/2006 Sb. NSS, a rozsudek ze dne 2. 4. 2008, č. j. 7 As 57/2007). Jen v souvislosti s výše uvedeným výkladem a s ohledem na zmíněný politický a technicko - odborný aspekt územně plánovací dokumentace je nutné interpretovat zásadu zdrženlivosti a proporcionality. „Zdrženlivý“ postup soudů při přezkoumávání zákonnosti rozhodnutí orgánů veřejné moci je v právním státě s ohledem na čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv svobod nepřijatelný. Principy, jimiž je vázána veřejná moc (především princip zákonnosti) a mezi něž patří i ty, pro něž pléduje stěžovatel a), se především týkají výkonu veřejné moci jím samotným při aplikaci práva v konkrétním rozhodování. Úlohou stavebního úřadu je pak mimo jiné co nejvíce v rámci respektování zákona sladit partikulární zájmy účastníků řízení, např. při ústním jednání či místním šetření, a řádně se vypořádat s jejich námitkami, a to ve snaze zajistit co největší míru akceptability svého budoucího rozhodnutí. Rozhodnutí stěžovatele a) i stavebního úřadu tak měla především obsahovat argumentaci, z jakých legitimních důvodů projekt vybočuje z požadavků směrné části územního plánu. Oba správní orgány byly povinny respektovat závazné části územního plánu, jak je specifikovala ve vyhlášce obec Šimonovice. Jen tak by bylo jejich rozhodnutí zákonné a bylo by pro obec Šimonovice jako nositele práva regulovat funkční využití svého území přesvědčivé. Stavební úřad však ve svých rozhodnutích nerespektoval právo obce Šimonovice jako nositele veřejných subjektivních oprávnění.

Pokud stěžovatel a) na podporu svého tvrzení uváděl i metodu „historického výkladu“, jistě v případě pochybností vzniklých při jazykovém výkladu zákonného ustanovení použít v rámci ústavně přípustných metod i metodu výkladu záměru historického zákonodárce, případně záměru racionálního zákonodárce. V dané věci však výklad budoucí právní úpravy, nemůže být použit jako metoda výkladu. Zákon č. 183/2006

Sb. totiž nebyl v době zahájení sloučeného územního a stavebního řízení účinný. Argumentace stěžovatele a), že podle ust. § 141 odst. 1 stavebního zákona byl územní plán obce Šimonovice pořízen a zpracován na základě udělené výjimky podle právních předpisů platných před 1. 7. 1998, je podle názoru Nejvyššího správního soudu nesrozumitelná a bez vztahu k projednávané věci. Citované ustanovení je přechodným ustanovením, které se týká posuzování územních plánů rozpracovaných před účinností stavebního zákona, tedy před 1. 10. 1976, přičemž územní plán obce Šimonovice byl schválen dne 13. 12. 2003.

Namítal-li stěžovatel b) v kasační stížnosti, že pokud připouští vyhláška č. 1/2004 různý výklad, jde určitý výklad k tíži toho, kdo jej použil jako první, není tato námitka podle názoru Nejvyššího správního soudu v projednávané věci na místě. Zásada, o níž svůj názor stěžovatel b) opírá, se týká výkladu smluv zakládajících obchodně-závazkové vztahy (§ 266 obch. zák.), tedy soukromoprávních aktů, a nikoliv výkladu právních předpisů. Citovaná vyhláška však není soukromoprávní smlouvou a obec Šimonovice, pokud vystupuje jako účastník územního a stavebního řízení, není v pozici smluvního partnera stěžovatele b), ale je nositelem oprávnění vystupovat jako účastník územního a stavebního řízení.

K dalším stížným námitkám stěžovatele b) Nejvyšší správní soud uvádí, že námitka existence inženýrských sítí odůvodňujících nutnost schválení projektu výstavby jako celku není důvodná a nemá oporu v zákonné úpravě jednotlivých územních a stavebních řízení. Obec Šimonovice jako účastník řízení má právo se vyjádřit v každém z těchto řízení, přičemž není nijak vázána svým předchozím „nevyjádřením se“ v řízení předcházejících, ani případně odlišným názorem, pokud by byl projeven, a její odlišné projevy jako účastníka řízení nejsou ve stěžovateli b) namítaném rozporu s principem právní jistoty a důvěry v právo. V tomto smyslu je nutno poukázat na to, že dopis starosty obce J. Č. ze dne 15. 8. 2006 adresovaný stěžovateli b), v němž se vyjadřoval k jeho žádosti a jemuž byl také adresován (a nikoliv stavebnímu úřadu), vzal stavební úřad v rozhodnutí ze dne 22. 11. 2006, č. j. SUSR/7130/172967/06-Ma, za stanovisko obce k předmětnému řízení, ač, jak na to správně poukázala obec Šimonovice ve svém vyjádření, z něj není zcela jasné, vzhledem ke specifikaci pozemků, jaké dokumentace se týkal. Nejvyšší správní soud dále podotýká, že zasíťováním pozemků došlo k jejich zhodnocení a zrušení územního a stavebního rozhodnutí nedevaluje již provedené zasíťování, byť jinak může mít negativní dopad do právní sféry a záměrů stěžovatele b). Pokud se jedná o případnou škodu, soudům ve správním soudnictví nepřísluší posuzovat otázku vzniku a náhrady škody. Také srovnávání právní síly vyhlášky č. 1/2004 a územního a stavebního rozhodnutí není na místě, neboť, jak již bylo uvedeno, povolení umístění stavby je rozhodnutím, tj. individuálním právním aktem, a naopak obecně závazná vyhláška stanoví obecné požadavky regulace daného území, které je nutno při individuálním rozhodování respektovat. Srovnávat kategorie právní síly obecně závazného právního předpisu a platnosti či závaznosti individuálního právního aktu, jak uvádí stěžovatel b), nelze. Uspokojivé řešení věci ve prospěch výstavby v obci a sladění partikulárních zájmů lze docílit zejména věcnou a konstruktivní komunikací mezi investorem a obcí. Zrušení stavebního povolení soudem z podnětu obce Šimonovice tak může být odrazem selhání či absence této komunikace, a také a především selháním stavebního úřadu při plnění povinnosti zajistit mimo jiné soulad výstavby s územním plánem obce.

Ze všech výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že krajský soud jednoznačně a správně dovodil, že napadená rozhodnutí jsou v rozporu s územním plánem obce Šimonovice a že stěžovatel a) územní plán nesprávně interpretoval, když neshledal, že by rozhodnutí stavebního úřadu byla v rozporu se závaznými požadavky územního plánu. Proto kasační stížnosti stěžovatelů jako nedůvodné zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.). Ve věci rozhodl bez jednání, protože mu takový postup umožňuje ust. § 109 odst. 1 s. ř. s.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Vzhledem k tomu, že stěžovatelé neměli ve věci úspěch, nemají právo na náhradu nákladů. V řízení však měla úspěch obec Šimonovice, a proto má právo na náhradu nákladů, které jí vznikly v souvislosti s právním zastoupením. Náklady řízení sestávají z odměny advokáta za 2 úkony právní služby po 2100 Kč (převzetí a příprava zastoupení a vyjádření ke kasační stížnosti) podle ust. § 7, § 9 odst. 3 písm. f) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů, a náhrady hotových výdajů 2 x 300 Kč podle ust. § 13 odst. 3 citované vyhlášky. Protože advokát je plátcem daně z přidané hodnoty (§ 14a odst. 1 citované vyhlášky), zvyšuje se jeho odměna o částku odpovídající této dani, kterou je povinen odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů, tj. o 912 Kč. Celková výše náhrady nákladů řízení proto činí 5712 Kč, kterou jsou povinni stěžovatelé každý jednou polovinou (tj. 2856 Kč) zaplatit obci Šimonovice.

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

V Brně dne 28. května 2009

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu

