



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Věry Šimůnkové a soudců Mgr. Josefa Straky a Mgr. Karla Ulíka ve věci

žalobců: a) Ing. P. Š.
b) Mgr. P. Š.
oba bytem X

oba zastoupeni advokátem Mgr. Josefem Chaloupeckým
sídlem Štefánikova 203/23, 150 00 Praha

proti

žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**
se sídlem Zborovská 11, 150 21 Praha 5

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 10. 2020, č. j. 137676/2020/KUSK,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 10. 2020, č. j. 137676/2020/KUSK, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit každému ze žalobců do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobců Mgr. Josefa Chaloupeckého na náhradě nákladů řízení částku ve výši 9 364,6 Kč.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobci podali žádost o dodatečné povolení stavby oplocení pozemku parc. č. XA v k. ú. T. (v témže k. ú. se nacházejí i ostatní pozemky uváděné v tomto rozsudku) k Městskému úřadu Hořovice, odbor výstavby a životního prostředí (dále jen „stavební úřad“). Stavební úřad po obdržení žádosti žalobců požádal svůj organizační útvar vykonávající působnost dotčeného orgánu územního plánování o vydání závazného stanoviska podle § 96b odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 169/2018 Sb. (viz čl. II bod 1 zákona č. 312/2019 Sb.; dále jen „stavební zákon“).
2. Dotčený orgán územního plánování ve svém závazném stanovisku ze dne 9. 9. 2019 pod č. j. MUHO/10792/2019 (dále jen „prvostupňové závazné stanovisko“) shledal, že podle územního plánu obce T. po změně č. 1 (dále jen „územní plán“) se pozemek žalobců parc. č. XA nachází v nezastavěném území v ploše venkovského bydlení, navíc podél hranice s pozemkem parc. č. XB je nutné rozšíření plochy veřejného prostranství na úroveň hranice zastavěného území západně od lokality Z. H., k čemuž dodal, že *„[v] souladu s tímto požadavkem byla zpracována i ÚS, která na takto rozšířeném veřejném prostranství umísťuje do prostoru mezi komunikací plochu bydlení sítě technické infrastruktury.“* Vzhledem k nemožnosti předjímat dobu realizace sítě technické infrastruktury nelze souhlasit ani s dočasným povolením stavby. Záměr žalobců proto vyhodnotil jako nepřijatelný. Stavební úřad závěry prvostupňového závazného stanoviska převzal a usnesením ze dne 22. 1. 2020, č. j. MUHO/1853/2020 (dále jen „prvostupňové usnesení“), řízení o žádosti žalobců zastavil.
3. Proti prvostupňovému usnesení podali žalobci odvolání, v němž namítali, že z územního plánu nevyplývá nutnost rozšíření plochy veřejného prostranství na úroveň hranice zastavěného území západně od lokality Z. H., jak tvrdí dotčený orgán územního plánování. Dále připomněli, že územní studie není závazná, navíc požadavky z ní vyplývající měly být posuzovány ve vztahu k podmínkám územního plánu. Rovněž namítali, že stavební úřad ani dotčený orgán územního plánování nepostupovaly v souladu se zásadou proporcionality, jelikož nezhlednily, že sama obec T. nepovažuje část pozemku s posuzovanou stavbou za součást veřejného prostranství, se zřízením plotu vyslovila souhlas, a navíc výslovně uvedla, že umístění technické infrastruktury navrhuje do tělesa komunikace, a nikoliv na pozemku žalobců.
4. Žalovaný v rámci odvolacího řízení předložil prvostupňové závazné stanovisko k přezkumu svému organizačnímu útvaru vykonávajícímu působnost nadřízeného orgánu územního plánování, který jej potvrdil sdělením ze dne 14. 9. 2020, č. j. 127822/2020/KUSK, (dále jen „potvrzující stanovisko“, společně s prvostupňovým stanoviskem **obě dále souhrnně jen „závazná stanoviska“**). Shledal, že z grafické části územního plánu vyplývá, že severní část pozemku parc. č. XA zasahuje mimo zastavitelnou plochu Z 01.1 a je součástí nepatrné nezastavitelné plochy vedené v územním plánu jako trvalé travní porosty, která je vedena podél většiny rozvojových lokalit v předmětném území. Nadřízený orgán tedy neměl výhrady proti oplocení východní části pozemku parc. XA, která se v zastavitelné ploše Z 01.1 nachází, avšak nesouhlasil s oplocením jeho části severní, která již zasahuje do plochy trvalých travních porostů, kde je umísťování oplocení nepřijatelné a která tvoří v nezastavěném území „jakýsi veřejný prostor“. Žalovaný s odkazem na tyto závěry rozhodnutím ze dne 7. 10. 2020, č. j. 137676/2020/KUSK (dále jen „napadené rozhodnutí“) odvolání žalobců zamítl a prvostupňové usnesení potvrdil, přičemž zdůraznil, že dle § 149 zákona č. 500/2004 Sb.,

správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) je obsahem závazných stanovisek vázán.

II. Obsah podání účastníků

5. V žalobě podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) směřující proti napadenému rozhodnutí žalobci zpochybňují závěry závazných stanovisek.
6. Žalobci především nesouhlasí se závěrem závazného stanoviska, že by jejich pozemek parc. č. XA svou severní částí přesahoval mimo zastavitelnou plochu Z 01.1. do nezastavitelné travní plochy. Dle žalobců tato skutečnost z grafické ani textové části územního plánu nijak nevyplývá. K podpoře své argumentace žalobci odkazují na stavebním úřadem vydané územně plánovací informace o podmínkách využívání ze dne 25. 11. 2011, č. j. MUHO/29901/2011, a ze dne 13. 10. 2017, č. j. MUHO/21550/2017 (dále jen „územně plánovací informace ze dne 25. 11. 2017 a ze dne 13. 10. 2017“), jež byly vydány již po změně č. 1 územního plánu a jež označují jejich pozemek za součást lokality Z 01.1, naopak z žádné z těchto územně plánovacích informací nevyplývá, že by pozemky nacházející se v dané lokalitě částečně zasahovaly do nezastavitelné plochy vedené jako trvalé trvání porosty.
7. Žalobci dále nesouhlasí s interpretací závěrů územní studie. Připomínají, že územní plán je hierarchicky územní studii nadřazen, k této otázce blíže odkazují na závěry rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 20. 10. 2015, č. j. 2 A 117/2013 - 72. Požadavky a návrhy řešení vyplývající z územní studie by tedy správní orgány měly posuzovat ve vztahu k podmínkám územního plánu a základních zásad správního řízení. Dle územně plánovací informace ze dne 13. 10. 2017 se toliko ve vztahu k pozemku parc. č. XC (*situovaného jihozápadně od pozemku žalobců parc. č. XA – pozn. soudu*) uvádí, že na základě územní studie jsou na něm navrženy tři parcely pro stavbu rodinných domů a jeho oddělení pro rozšíření veřejné prostranství – umístění komunikace a chodníku, nicméně jde pouze o požadavek územní studie, a nikoliv územního plánu. Pokud tedy územní plán ve své grafické ani textové části neumísťuje severní část pozemku parc. č. XA mimo zastavitelnou plochu, pak je nutné požadavky územní studie hodnotit dle zásady proporcionality ve smyslu § 2 správního řádu. V otázce proporcionality žalobci poukazují na vyjádření obce T. ze dne 12. 12. 2019, v němž obec jednak sdělila, že inženýrské sítě budou pokládány nikoliv do severního okraje pozemku parc. č. XA, nýbrž do tělesa místní komunikace vedoucí po pozemku parc. č. XB, a dále že severní část pozemku parc. č. XA nepovažuje za veřejné prostranství a ani tímto směrem neplánuje jeho rozšíření, dokonce od žalobců odmítla inkriminovanou část pozemku odkoupit a s umístěním oplocení vyslovila souhlas. Z uvedeného vyjádření obce T. dle žalobců vyplývá, že zde absentuje jakýkoliv veřejný zájem, který by jim zamezoval oplotit jejich pozemek v požadovaném rozsahu.
8. Žalobci rovněž považují za chybnou úvahu nadřízeného orgánu územního plánování, že by oplocení pozemku parc. č. XA mělo narušovat současnou urbanistickou strukturu tím, že zasahuje do veřejného prostoru. V této souvislosti žalobci namítají, že jim není zřejmé, co si nadřízený orgán územního plánování představuje pod pojmem „jakýsi veřejný prostor“, zda tím myslí veřejné prostranství či něco jiného. V každém případě mají za to, že je-li charakter území založen na kombinaci místních komunikací a pásu nezastavitelných ploch a trvalých travních porostů, pak bez dalšího nepředstavuje důvod pro rozšíření plochy veřejného prostranství i na severní část jejich pozemku.

9. Žalovaný ve vyjádření k žalobě zdůrazňuje, že dostatečně přihlédl ke všem odvolacím námitkám žalobců, které však směřovaly proti obsahu prvostupňového závazného stanoviska, jehož obsah žalovaný nebyl oprávněn hodnotit. Proto v odůvodnění napadeného rozhodnutí v plném rozsahu odkázal na závěry potvrzujícího závazného stanoviska, přičemž je přesvědčen, že tím dostál požadavkům přezkoumatelnosti. Zdůrazňuje, že závěry závazných stanovisek je vázán, nemůže interpretovat jejich obsah, ani jej jakkoliv doplňovat. Žalobci přitom v průběhu správního řízení nepředložili žádné kladné závazné stanovisko. Jimi předkládané vyjádření obce T. ze dne 12. 12. 2019 není právním podkladem, jehož obsahem by byly správní orgány obou stupňů vázány, na rozdíl od závazných stanovisek. Žalobu proto navrhuje zamítnout.
10. Na vyjádření žalovaného zareagovali replikou, ve které v podstatných bodech shrnuli svou žalobní argumentaci.
11. Obec T. ani jiný z účastníků správního řízení (zejména vlastníků sousedních pozemků), ač soudem řádně obesláni, neuplatnili práva osoby zúčastněné na řízení dle § 34 s. ř. s.
12. Při jednání účastníci setrvali na svých stanoviscích. V rámci dokazování grafickou částí územního plánu (viz bod 19 níže) se zástupci každé ze stran snažili zdůraznit, že hranice plochy Z01.1 se nachází jinde: Dle pověřené pracovnice žalovaného byla tato hranice určena spodní hranicí linie tučné červené čáry, a tedy severní část pozemku žalobců zasahuje již mimo tuto plochu. Dle zástupce žalobců naopak nelze z grafické části nijak dovodit, že by plocha Z01.1 končila před parcelní hranicí pozemku žalobců, dle jeho názoru je třeba za ohrazení předmětné plochy považovat žlutou čáru, přičemž tuto žlutou čáru nelze zaměňovat s plochami rekreace, jež podle legendy ke grafické části mají rovněž žlutou barvu.

III. Skutková zjištění

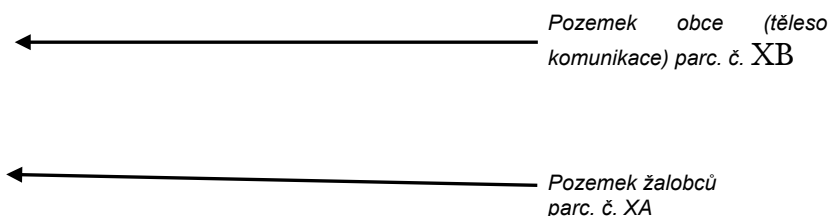
13. Z obsahu správního spisu soud zjistil následující relevantní skutečnosti:
14. Žalobci dne 17. 3. 2019 podali žádost o dodatečné povolení stavby oplocení na svém pozemku parc. č. XA s tím, že v severní části při hranici s pozemkem parc. č. XB má být oplocení řešeno jako dočasná stavba plotu po dobu tří let, ve východní parc. č. XD má být oplocení řešeno jako trvalé. Výška oplocení je 170 cm a technicky je tvořeno pozinkovanými svařovanými panely s podhrabávanými deskami. K návrhu žalobci doložili vyjádření obce T. ze dne 1. 3. 2019, ve kterém obec uvedla, že proti záměru žalobců nemá námitky. Stavební úřad si v průběhu řízení opatřil prvostupňové závazné stanovisko (viz bod 2 tohoto rozsudku), v listopadu 2019 oznámil účastníkům zahájení řízení a na 13. 12. 2019 nařídil ústní jednání. Z protokolu o jednání vyplývá, že proběhlo v místě stavby za účasti žalobce a), zástupce obce T. a zástupce společnosti STAMAL SERVIS s. r. o., přičemž zástupce zmiňované společnosti uvedl, že s umístěním plotu nesouhlasí a žádá jeho odstranění, obec se současnou podobou vyslovila souhlas, žalobce a) s odstraněním nesouhlasil.
15. Žalobce a) současně přiložil písemné vyjádření obce T. ze dne 12. 12. 2019, z jehož obsahu vyplývá, že jde o odpověď obce žalobcům na jejich písemnou žádost ohledně rozšíření veřejného prostranství na část jejich pozemku parc. č. XA. Obec s odkazem na stanovisko svého zastupitelstva žalobcům sděluje, že v této lokalitě nevlastní žádné stavební pozemky, neplánuje nyní ani v budoucnu uložení technické infrastruktury do části pozemku parc. č. XA a nemá zájem ani o odkup této části pozemku. Pokud by v budoucnu došlo ze strany

vlastníků stavebních pozemků k jejich zasíťování, bude ze strany obce navrženo uložení technické infrastruktury do tělesa místní komunikace na pozemku parc. č. XB, jako je tomu v jiných částech obce

16. Následně stavební úřad vydal prvostupňové usnesení, proti němuž žalobci podali odvolání, které žalovaný po obdržení potvrzujícího závazného stanoviska zamítl vydáním napadeného rozhodnutí (srov. chronologie v bodech 2 až 4 tohoto rozsudku).
17. Soud při jednání provedl dokazování těmito listinami, z nichž zjistil následující skutečnosti:
18. **Výpisem z katastru nemovitostí** ve spojení s náhledem do **katastrální ortofotomapy**, z nichž vyplývá, že pozemek parc. č. XA ve vlastnictví (resp. ve společném jmění manželů) žalobců ze severní strany sousedí s pozemkem parc. č. XB ve vlastnictví obce T., na němž se nachází těleso pozemní komunikace, viz následující náhled:

[obrázek anonymizován]

Katastrální mapa



[obrázek anonymizován]

Katastrální ortofotomapa

19. **Územním plánem obce T. po změně č. 1, v jehož grafické části je** zkoumaná lokalita zobrazena takto a s následující legendou:

[obrázek anonymizován]

Pozemek obce (těleso komunikace) parc. č. XB

20. V **textové části územního plánu** v části „C.02 Urbanistická koncepce“ se uvádí: *„Z01.1 – dle platného územního plánu územní rezerva D, určená pro nízkopodlažní individuální obytnou zástavbu v návaznosti na severní okraj zastavěného území obce je navržena jako zastavitelná plocha. Lokalita je v kontextu s okolními pozemky zařazena do plochy funkčního využití „BV – bydlení individuální venkovského typu“; v části „D. Přehled zastavitelných ploch, D.01 bydlení“ se dále uvádí: „Lokalita Z01.1 Pozemky p. č. XE, XC a XF v severní části obce T. přímo sousedí se zastavěným územím sídla a v platném územním plánu jsou zaneseny jako územní rezerva pro obytnou sféru. Plocha má rovinný charakter, navazuje na obytné území obce a je vhodná pro nízkopodlažní individuální zástavbu rodinných domů. Zajištění dopravní a technické obsluhy území je podmíněno úpravou obvodových komunikací na parametry odpovídající obsluze obytné plochy se zajištěním eventuálního vjezdu vozidel Hasičského záchranného sboru a rychlé zdravotní pomoci. Vnitřní systém dopravní a technické obsluhy lokality bude předmětem řešení územní studie, přičemž je na jižním okraji lokality nutno zajistit také přístup k zadním traktům pozemků přiléhajícím k hlavní páteřové komunikaci centra obce. Hlavní vstupy do území z obvodových komunikací jsou orientovány z východu a severu. Na pozemku je možné situovat cca 18 rodinných domů za podmínek odpovídajících regulativům pro plochu venkovského bydlení BV.“*
21. Z **územně plánovací informace o podmínkách využívání území ze dne 13. 10. 2017** vyplývá, že byla poskytnuta žalobci a) k otázce podmínek využívání pozemku parc. č. XE (jak vysvětlil zástupce žalobců při jednání, zmiňovaný pozemek byl v době vydání předmětné informace jedním velkým pozemkem, z něhož později byly vyčleněny samostatné pozemky včetně pozemku žalobců). V úvodu předmětné územněplánovací informace se uvádí, že „[p]odle schváleného územního plánu se předmětný pozemek nachází v nezastavěném území, na zastavitelné ploše bydlení vesnického (BV), v lokalitě Z0.1.1 Z. H..“ Dále následuje výčet hlavního využití (bydlení), přípustných činností (místní obslužné a pěší komunikace, odstavné plochy, drobné sportovní plochy a zeleň pro potřeby zóny, technická infrastruktura pro potřeby zóny), podmíněčné přípustné využití (stavby pro individuální rekreaci, ubytovací, sociální, stravovací a maloobchodní služby lokálního charakteru, drobná výroba, účelové stavby chovatelství a samozásobitelství) a nepřípustné využití (všechny činnosti narušující imisemi sousední pozemky, dopravní terminály a centra dopravních služeb, parkování vozidel mimo vlastní pozemky). Dále je konstatováno, že pro lokalitu Z. H. je zpracována územní studie, podle které jsou na předmětném pozemku navrženy tři parcely pro stavbu rodinných domů a jeho oddělení pro rozšíření veřejné prostranství – umístění komunikace a chodníku a dále je doporučeno zpracování dohody o parcelaci. V závěru jsou popsána pravidla prostorového uspořádání.
22. Z **územně plánovací informace ze dne 25. 11. 2017** vyplývá, že byla poskytnuta žalobci a) k otázce podmínek využívání pozemku parc. č. XE, v níž je uvedeno, že „[p]odle schváleného územního plánu se předmětný pozemek nachází v zastavěném území, v plochách bydlení vesnického (BV), v lokalitě Z0.1.1.“ Dále následuje výčet hlavního využití (bydlení), přípustných činností (místní obslužné a pěší komunikace, odstavné plochy, drobné sportovní plochy a zeleň pro potřeby zóny, technická infrastruktura pro potřeby zóny), podmíněčné přípustné využití (stavby pro individuální rekreaci, ubytovací, sociální, stravovací a maloobchodní služby lokálního charakteru, drobná výroba – to vše za podmínek, že emise z těchto činností neovlivní stavební pozemky sousedů) a nepřípustné využití (všechny činnosti narušující imisemi sousední pozemky, dopravní terminály a centra dopravních služeb, parkování vozidel mimo vlastní pozemky). V závěru jsou popsána pravidla prostorového uspořádání, v části „doplňující pravidla prostorového

uspořádání lokality Z 01.1“ se uvádí, že pro rozhodování v území je nutné vypracování územní studii celé lokality, která vyřeší parcelaci včetně umístění veřejné infrastruktury a konflikty s limity využití území, případně upřesní pravidla prostorového uspořádání.

23. Z **územní studie** (studie zastavěnosti území „Z. H.“ – T.) vypracované na zakázku investora V. B. vyplývá, že byla zpracována v listopadu 2012 za účelem prověření prostorové využitelnosti lokality Z. H. pro výstavbu rodinných domů, přičemž má být v budoucnu použita jako první podklad pro další rozhodování o budoucím využití a členění dotčeného území. Studií zkoumaná lokalita je specifikována jako území, které bylo v době přípravy studie celé zemědělsky využíváno, přímo však sousedí se stávajícím zastavěným územím obce. Studie výslovně uvádí, že do jí zkoumaného území spadají pozemky parc. č. XE XC, XD a XB, podrobně uvádí jejich výměry a výčty (tehdejších) vlastníků, výslovně se zmiňuje o budoucí možnosti umístění inženýrských sítí na dalších pozemcích. Dále uvádí podrobné informace k dosavadnímu stavu dopravní a technické infrastruktury (místní komunikace, vodovod, kanalizace, rozvod plynu a elektrické energie). Soud konstatuje, že studie byla zjevně vypracována ještě předtím, než v dané lokalitě byla zahájena výstavba rodinných domů včetně domu žalobců na jejich pozemku parc. č. XA, který – jak lze dovodit z přiložených grafických nákrešů – v době vypracování studie patrně ještě nebyl ani parcelně vymezen jako samostatný pozemek. Předmětná území studie tedy zjevně sloužila jako podklad pro územní rozhodnutí a stavební povolení na rodinné domy, které byly na daném území v mezidobí vybudovány.
24. Z **geometrického plánu** doloženého zástupcem žalobců v průběhu jednání soud ověřil, že pozemek žalobců parc. č. XA vznikl až v roce 2013 vyčleněním z původního většího pozemku parc. č. XE.

IV. Posouzení věci soudem

25. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Soud vycházel při přezkumu napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), přičemž napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.).
26. Jádrem sporu je otázka, zda lze z územního plánu skutečně dovodit, že pozemek žalobců přesahuje za hranice plochy Z01.1, jak dovodila závazná stanoviska, z nichž žalovaný při vydání napadeného rozhodnutí vycházel. Pokud jde o povahu závazných stanovisek, jde o tzv. subsumované (podmiňující) správní akty, které nepodléhají soudnímu přezkumu samostatně, nýbrž v rámci přezkumu finálního správního aktu (srov. § 75 odst. 2 věty druhé s. ř. s. ve spojení se závěry rozsudku rozšířeného senátu NSS ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009 - 13, bod 48), čili v tomto případě v rámci přezkumu žalovaným vydaného napadeného rozhodnutí. Dle uvedených kritérií tedy soud v mezích uplatněných žalobních bodů přezkoumal i obě závazná stanoviska (tj. prvostupňové závazné stanovisko vydané dotčeným orgánem územního plánování a na něj navazující potvrzující stanovisko vydané nadřízeným dotčeným orgánem).
27. Soud předně konstatuje, že obsah územního plánu obce T. ve znění změny č. 1 (tj. změny aktuální v době vydání napadeného rozhodnutí) je ve vztahu k otázce, kde přesně začíná a

kde končí plocha Z01.1, velmi nejasný. V grafické části je totiž zkoumaná plocha Z01.1 vyznačena jako síťované pole orámované několika barevnými čarami, konkrétně žlutou, modrou a tlustou červenou (srov. obrázek v bodě 19), nicméně legenda ke grafické části ani odůvodnění v části textové nedávají žádnou odpověď na to, která z těchto barevných čar představuje hranici regulované plochy. Pokud by to byla čára žlutá (jak se snažil naznačit zástupce žalobců při jednání), která zkoumanou plochu rámuje po její vnější straně a v severní části již zasahuje do komunikace na pozemku parc. č. XB, pak by nebylo pochyb, že pozemek žalobců je celý situován v ploše Z01.1. Ovšem k závěru, že právě žlutá čára představuje hranici předmětné plochy, nelze nalézt žádnou oporu v legendě, která žlutou čáru nijak nedefinuje. V legendě se naopak opakovaně objevuje tlustá červená čára, která plochu Z01.1 rámuje rovněž, nicméně po její vnitřní straně, a to tak, že současně lemují vnitřní části pozemkových parcel (opět viz obrázek v bodě 19), čili spodní okraj této tlusté červené čáry je jakoby „uvnitř“ pozemků. To by naopak podporovalo závěr (předestřený při jednání pověřenou pracovníci žalovaného), že regulativ plochy Z01.1. skutečně končí ještě před parcelní hranicí a že do něj lze zahrnovat jen tu část, která je graficky vyznačena jako světlá síťovaná plocha, do které již červeně vyznačené okraje nepatří. Ani k tomuto závěru však nelze nalézt přesvědčivou oporu v legendě grafické části, ani v odůvodnění části textové.

28. Je-li územní plán takto interpretačně nejasný, pak bylo úkolem dotčených orgánů, aby při vydávání závazných stanovisek své hodnotící závěry zdůvodnily zvláště pečlivě. Tím spíš za situace, kdy jejich hodnotící závěry vyznívaly v neprospěch účastníků (žalobců) a směřovaly k dílčímu omezení jejich vlastnického práve v podobě nemožnosti oplotit severní část jimi vlastněného pozemku. Této úloze však dotčené orgány v daném případě nedostály. Jejich závěr o tom, že severní část pozemku parc. č. XA zasahuje mimo zastavitelnou plochu Z01.1, je založen v zásadě jen na obecném konstatování, že to vyplývá z územního plánu, potažmo z jeho grafické části. Jak ovšem soud vyložil v předchozím odstavci, grafická část územního plánu je ve vztahu ke zkoumanému úseku (zejména způsobem lemování hranic plochy Z01.1 různými barvenými čarami při vnější i vnitřní straně) velmi nejednoznačná a lze ji interpretovat různě, a to i opačným způsobem, tedy že pozemek žalobců je v ploše Z01.1 zařazen úplně celý a žádná jeho část „nepřečnává“ do plochy sousední. Proto nemůže obstát hodnocení dotčených orgánů, které se v závazných stanoviscích touto nejednoznačností nijak blíže nezabývaly, tj. nepokusily se nijak vymezit, která z barevných čar rámujících plochu Z01.1 je její skutečnou hranicí, ani nevyložily, z čeho dovozují, že hranice plochy končí před nebo naopak za hranicí pozemkové parcely. Z tohoto hlediska jsou závazná stanoviska zcela nepřezkoumatelnými podklady. Soud zdůrazňuje, že v dané věci nevyslovuje všeobecný závěr o tom, že by závazná stanoviska vydávaná na úseku územního plánování běžně musela podrobně odůvodňovat každý dílčí detail. Obecně to samozřejmě není nutné, zejména to nebude zapotřebí v případech, kdy je územní plán jasný a kdy o zařazení do té či oné plochy nelze při náhledu do grafické části pochybovat, případně pokud vyslovený závěr nebude zásadním způsobem omezovat vlastnické nebo jiné právo soukromé osoby. V nyní posuzované věci je však územní plán (jak soud vyložil výše) ve své grafické části značně nejasný a rozporný. Za těchto okolností je legitimní klást na dotčené orgány územního plánování větší nároky na pečlivost a přesvědčivost odůvodnění jejich závazných stanovisek, zvláště pokud v nich chtějí vyslovit hodnotící závěr, který bude pro účastníka vyznívat negativně a povede k nemožnosti vyhovět jeho žádosti. Právě zde je na místě uplatnit zásadu šetřit oprávněné zájmy osob, jichž se činnost správního orgánu v

jednotlivém případě dotýká a zasahovat do jejich práv jen v nezbytném rozsahu (§ 2 odst. 3 správního řádu). Odůvodnění podaná dotčenými orgány obou stupňů však tento požadavek nesplňují, proto jimi vydaná závazná stanoviska nemohou obstát jako podklady pro vydání napadeného rozhodnutí. Z téhož důvodu nemůže obstát ani samotné napadené rozhodnutí, které z těchto vadných podkladů vychází.

29. Soud dále souhlasí s žalobci, že z odůvodnění závazných stanovisek není zřejmé, jak dotčené orgány dospěly k závěru, že část pozemku mající údajně přesahovat mimo plochu Z01.1 má být v územním plánu označena jako nezastavitelná plocha vedená jako travní porosty. I kdyby soud (hypoteticky) připustil, že pozemek žalobců svou severní částí do plochy Z01.1 skutečně již nezasahuje, tak ani za této situace není schopen z grafické či textové části územního plánu vyčíst, že daný přesah spadá do plochy, kterou uvádějí dotčené orgány (což následně přebírají i stavební úřad v odůvodnění napadeného a prvostupňového rozhodnutí). Stejně tak není jasné, odkud dotčené orgány čerpaly svou úvahu o tom, že inkriminovaná severní část je „jakýsi veřejný prostor“. Územní plán danou část takto nevymezuje. V textové části územního plánu se ve vztahu k dané lokalitě sice naznačuje budoucí vedení technické infrastruktury (srov. bod 20 výše), z čehož však nelze bez dalšího usuzovat, že by inkriminovaný úsek měl mít charakter veřejného prostranství. Tím méně za situace, kdy žalobci v průběhu správního řízení doložili prohlášení obce, že zde umístit technickou infrastrukturu nehodlá a případně by ji vedla tělesem komunikace na pozemku parc. č. XB. Soudu tedy shodně s žalobci není zřejmé, z čeho dotčené orgány dovodily svůj závěr o veřejném charakteru inkriminovaného úseku. I v tomto rozsahu jsou závazná stanoviska nepřezkoumatelná a jako podklad pro vydání rozhodnutí nezpůsobilá.
30. Soud rovněž přisvědčuje žalobcům ohledně jejich nesouhlasu s interpretací závěrů územní studie. Na tomto místě je třeba zdůraznit, že dotčené orgány obou stupňů zjevně neměly zcela jasno v tom, k čemu územní studie skutečně slouží, což je patrně zejména z odůvodnění prvostupňového závazného stanoviska, v němž se mj. uvádí, „[v] souladu s tímto požadavkem byla zpracována i ÚS, **která na takto rozšířeném veřejném prostranství umísťuje** [sic!] *do prostoru mezi komunikací plochu bydlení sítě technické infrastruktury*“ (zvýraznění doplněnou soudem). Citovaný závěr je velmi zavádějící, neboť dotčený orgán prvního stupně zjevně mylně směšuje územní studii s územním rozhodnutím (přičemž nadřízený dotčený orgán tento závěr nijak nekorigoval). Územní studie však nepředstavuje samostatný titul pro umístění stavby, sama o sobě nic umísťovat nemůže. Smyslem pořizování územní studie je především prověřit stav v území předtím, než v něm začnou být povolovány konkrétní záměry (srov. § 30 stavebního zákona), přičemž územní plán může realizaci určitých záměrů podmínit předchozím vypracováním územní studie (srov. § 43 odst. 2 stavebního zákona). Nicméně, pomine-li soud tuto argumentační nepřesnost na straně dotčených orgánů a zaměřil-li se pouze na obsah předložené územní studie (viz bod 23 výše), pak musí konstatovat, že z dané územní studie neplyne žádný poznatek, který by podporoval verzi dotčených orgánů o rozsahu plochy Z01.1, tím méně ve vztahu k pozemku žalobců parc. č. XA, jenž v době vypracování studie ještě nebyl parcelně vymezen. Ani případný odkaz na územní studii tudíž nemůže zhojit nedostatky závazných stanovisek.

V. Závěr a náklady řízení

31. S ohledem na výše uvedené soud uzavírá, že závazná stanoviska trpí zásadními nedostatky a jsou nepřezkoumatelná, a tedy nejsou způsobilým podkladem pro vydání napadeného

rozhodnutí, které je z téhož důvodu rovněž nepřezkoumatelné, a proto jej soud musel zrušit [§ 76 odst. 1 písm. a) a odst. 3 věty druhé s. ř. s.] a vrátit věc žalovanému k dalšímu řízení (výrok I).

32. V dalším řízení jsou správní orgány vázány právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.), že závazná stanoviska (tj. prvostupňové závazné stanovisko i potvrzující závazné stanovisko) jsou nepřezkoumatelná a pro účely rozhodnutí ve věci nepoužitelná. Žalovaný (popř. stavební úřad) si proto opatří závazná stanoviska nová, která budou v souladu s právním názorem vysloveným soudem v tomto rozsudku (srov. rozsudek NSS ze dne 29. 11. 2017, č. j. 9 As 269/2016 - 44, body 41 až 43, nebo ze dne 23. 8. 2018, č. j. 5 As 182/2017 - 68, bod 35). Z tohoto hlediska žalovaný (popř. stavební úřad) bude smět akceptovat pouze takové závazné stanovisko, které vzhledem k nejasnostem v grafické části územního plánu dostatečně vymezí, která z barevných čar rámuujících plochu Z01.1 představuje skutečnou hranici této plochy, a současně vysvětlí, z čeho dovozuje, že hranice plochy končí před nebo naopak za hranicí pozemkové parcely. Uvedené ovšem platí zejména pro situaci, kdy dotčené orgány setrvají na svém původním závěru o přesahu části pozemků žalobců mimo plochu Z01.1. Samozřejmě není vyloučeno, aby se dotčené orgány i zcela ztotožnily s názorem žalobců, že jejich pozemek je celý v ploše Z01.1, v takovém případě budou nároky na odůvodnění jejich nových závazných stanovisek přirozeně nižší.
33. Soud rovněž připomíná, že v novém řízení by měly správní orgány rovněž ověřit, zda nedošlo k další změně územního plánu, neboť pro rozhodnutí jsou závazné regulativy územního plánu účinného v době vydání rozhodnutí (srov. rozsudky NSS nebo ze dne 30. 5. 2018, č. j. 6 As 142/2017 - 24, bod 32, či ze dne ze dne 2. 12. 2015, č. j. 3 As 35/2015 - 32).
34. O nákladech řízení účastníků soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť nebyl procesně úspěšný. Žalobci měli ve věci plný úspěch, a proto jí soud přiznal náhradu nákladu řízení v celkové výši 18 729,20 Kč. Tato částka se skládá ze zaplacených soudních poplatků v celkové výši 6 000 Kč a nákladů na zastoupení advokátem ve výši 12 729,20 Kč. Výše odměny advokáta tak zahrnuje dva úkony právní služby za společné zastoupení dvou osob po 4 960 Kč [převzetí a příprava zastoupení a účast na jednání podle § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5, § 11 odst. 1 písm. a) a g) a § 12 odst. 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“)] a dále náhradu hotových výdajů za dva úkony právní služby po 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Zástupce žalobců je plátcem daně z přidané hodnoty, k nákladům řízení tak patří i náhrada za daň z přidané hodnoty v sazbě 21 % ve výši 2 209,2 Kč. Na náklady každého z žalobců tak připadá celkem 9 364,6 Kč. Náhradu nákladů řízení uložil soud žalovanému zaplatit každému z žalobců ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 54 odst. 7 ve spojení s § 55 odst. 5 s. ř. s.) k rukám jejich společného zástupce (§ 149 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s., výrok II).

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší 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.

Praha 20. ledna 2022

JUDr. Věra ŠIMŮNKOVÁ, v. r.
předsedkyně senátu