



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Michaely Bejčkové a soudců Zdeňka Kühna a Ondřeje Mráčky v právní věci žalobkyně: **Ing. D. P.**, zastoupené advokátem Mgr. Martinem Kornelem, Ph. D., Zámecká 488/20, Ostrava, proti žalovanému: **Krajský úřad Libereckého kraje**, U Jezu 642/2A, Liberec, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) Sportovní klub Studenec, z. s.**, Studenec 475, **II) obec Studenec**, Studenec 364, zastoupených advokátkou JUDr. Gabrielou Dudášovou, Nekázanka 883/8, Praha 1, **III) CETIN, a. s.**, Českomoravská 2510/19, Praha 9, **IV) I. N.**, o žalobě proti rozhodnutí ze dne 8. 11. 2019, čj. KÚKL 84152/2019, sp. zn. OÚPSŘ 130/2019 OSŘ, v řízení o kasačních stížnostech Krajského úřadu Libereckého kraje, Sportovního klubu Studenec a obce Studenec proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 28. 4. 2021, čj. 30 A 7/2020-234,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 28. 4. 2021, čj. 30 A 7/2020-234, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

[1] V této věci jde o výklad pojmu *pozemek* užitého v územním plánu obce Studenec v souvislosti se stanovením koeficientu zastavění. Otázkou je, zda se *koeficient využití (zastavění) pozemku* uplatní vůči souboru pozemků dotčených jedním stavebním záměrem, nebo je třeba jej vztáhnout na každý pozemek zvlášť.

I. Popis věci

[2] V obci Studenec na Liberecku je fotbalové hřiště v sousedství několika rodinných domů. Poblíž hřiště, v těsné blízkosti zahrad dvou z těchto domů, bylo v minulosti vybudováno zastřešené zázemí – fotbalové kabiny. V roce 2018 požádal Sportovní klub Studenec o společné povolení pro stavbu „*Zázemí fotbalového hřiště ve Studenci*“, která se skládala z nové budovy s lepším zázemím pro sportovce (sprchami, prádelnou atp.),

s bufetem, klubem a tribunami u fotbalového hřiště. Stavba se měla nacházet (respektive nyní se již fakticky nachází) na dvou pozemcích (stavební parcele uvolněné po zbouraných fotbalových kabinách a pozemkové parcele hřiště). Žalobkyně, jako spoluvlastnice sousední parcely daného záměru, uplatnila v řízení o vydání společného povolení pro stavbu řadu námitek. Stavební úřad (Městský úřad Jilemnice, odbor územního plánování a stavebního řádu) všechny její námitky zamítl a stavbu povolil. Žalobkyně se odvolala ke Krajskému úřadu Libereckého kraje. Ten společné povolení potvrdil.

[3] Krajský soud však obě rozhodnutí (stavebního i krajského úřadu) zrušil a věc vrátil krajskému úřadu k dalšímu řízení. Dospěl totiž k závěru, že jeden z mnoha (krajským soudem podrobně vypořádávaných) žalobních bodů byl důvodný. Správní orgány nevysvětlily, jak konkrétně mohla zamýšlená stavba dodržet koeficient zastavění, který územní plán obce Studenec stanovil na nanejvýš 0,8 plochy *pozemku*. Tento koeficient by byl dodržen jen tehdy, kdyby se vztahoval na *oba* pozemky dotčené stavbou dohromady, tj. kdyby se omezení v územním plánu vztahovalo na plochu odpovídající svým rozsahem definici *stavebního pozemku* podle § 2 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., stavebního zákona (*stavebním pozemkem je pozemek, jeho část nebo soubor pozemků, vymezený a určený k umístění stavby územním rozhodnutím, společným povolením, kterým se stavba umísťuje a povoluje, anebo regulačním plánem*). Územní plán obce Studenec ovšem užívá pojem *pozemek*, který nijak nedefinuje, tedy zamýšlí jím nejspíše jednotlivé pozemky (parcely). A právě stavební parcela uvolněná po fotbalových kabinách by podle záměru byla zastavěna celá, nejen v části určené koeficientem zastavění. Tato nejasnost měla být odstraněna (například výkladem založeným na obsahových souvislostech v provázaných částech územního plánu, kde se používá pojem *stavební pozemek*), a to v odůvodnění závazného stanoviska orgánu územního plánování (vydávaného podle § 96b stavebního zákona), případně závazného stanoviska krajského úřadu. To se ovšem nestalo, tyto závazné podklady pro rozhodnutí jsou tedy podle krajského soudu nezákonné.

II. Kasační řízení

[4] Krajský úřad podal proti rozhodnutí krajského soudu kasační stížnost. Závazná stanoviska nejsou nezákonná: je z nich totiž zřejmé, že tam užívaný pojem *stavební pozemek* se vztahuje na souhrn obou pozemků (parcel) dotčených stavebním záměrem, i když se neshoduje s pojmem *stavební pozemek* podle stavebního zákona (to ve fázi před vydáním rozhodnutí, jímž se umísťuje stavba, ani není možné). Závazná stanoviska sice neodkazují na jiné části územního plánu, aby vyložila pojem *pozemek* užívaný v souvislosti s určením koeficientu zastavění, takový (případný) výklad je ale zřejmý: koeficient zastavění slouží k ochraně krajinného rázu, a vztahuje se tedy na souhrn pozemků se stejným způsobem využití, na nichž je stavba umísťována. Rozhodnutí krajského soudu je nadto nepřiměřeně formalistické. Úkolem správních soudů není zajišťovat účastníkům bezvadná správní rozhodnutí, ale ochránit je před hmotněprávními pochybeními správních orgánů.

[5] Společnou kasační stížnost podaly i dvě z osob zúčastněných na řízení před krajským soudem – Sportovní klub Studenec (stavebník), a obec Studenec (na jejímž území měl být záměr uskutečněn). I ony považují rozhodnutí krajského soudu za formalistické. Obsah pojmu *pozemek* užívaného v souvislosti s určením koeficientu zastavění územním plánem je jasný. Vyhláška č. 500/2006 Sb. výslovně uvádí, že koeficient zastavění se v územním plánu

pokračování

určuje pro stavební pozemek jako celek, a ne pro jeho jednotlivé části – parcely. To, že se koeficient zastavění vztahuje na *stavební pozemek*, je zřejmé i ze samotného územního plánu (jeho navazující části). Krajský soud se podle sportovního klubu a obce dále nevypořádal s námitkou, že se koeficient zastavění vztahuje jen na zastavitelné plochy, ne na zastavěné území (kam patří obě sporné parcely). Konečně krajský soud v rozhodnutí uvedl, že řešením by mohlo být scelení pozemků (parcel), takový postup by byl ale nehospodárný.

[6] Žalobkyně ve svém vyjádření zdůraznila, že vyhláška, na kterou sportovní klub a obec odkazují, nezakazuje obci stanovit intenzitu využití stavebních pozemků skrze vymezení zastavitelnosti jednotlivých pozemků. Za nesmyslné označila tvrzení, že se intenzita využití (zastavěnost) nevymezuje pro již zastavěná území, a ta jsou tak ponechána bez regulace. Sportovní klub a obec reagovaly tvrzením, že územní plány, které neurčují koeficient zastavění pro již zastavěná území, nejsou výjimečné a že na umístování staveb v takových územích se stále vztahují obecně závazné právní normy.

III. Právní hodnocení

[7] Kasační stížnosti jsou důvodné.

[8] Stěžovatelé usilují o zrušení rozsudku krajského soudu, protože podle nich nesprávně shledal nezákonnost závazných stanovisek, která byla podkladem pro napadená správní rozhodnutí (jde o stanoviska vydaná podle § 96b stavebního zákona). Stěžejní pro tuto věc tak je, zda byla závazná stanoviska, která krajský soud označil za nezákonná, skutečně v rozporu s právními předpisy. Především je třeba zjistit, zda stanoviska byla v souladu s územním plánem obce Studenec, tedy zda snad za přípustný neoznačila stavební záměr, který nevyhovoval podmínkám vymezeným územním plánem. Sporné je přitom v této věci dodržení podmínky dané koeficientem zastavění.

[9] Územní plán obce Studenec ve své šesté části stanoví v bodě 6.1 pro *plochy občanského vybavení – pozemky staveb a zařízení pro tělovýchovu a sport (OS)*, kam obě parcely dotčené stavebním záměrem spadají, **koeficient využití (zastavění) pozemku – max. 0,8**. Pojmenování i obsah šesté části územního plánu přitom odpovídají textu vyhlášky č. 500/2006 Sb. (o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti), konkrétně její příloze 7 bodu I odst. 1 písm. f), podle něž textová část územního plánu obsahuje mj.

stanovení podmínek pro využití ploch s rozdílným způsobem využití s určením převažujícího účelu využití (hlavní využití), pokud je možné jej stanovit, přípustného využití, nepřípustného využití (...), popřípadě stanovení podmíněně přípustného využití těchto ploch a stanovení podmínek prostorového uspořádání, včetně základních podmínek ochrany krajinného rázu (například výškové regulace zástavby, charakteru a struktury zástavby, **stanovení rozmezí výměry pro vymezení stavebních pozemků a intenzity jejich využití**).

V navazujícím bodě (6.2) nadto územní plán stanoví v základních podmínkách ochrany krajinného rázu i to, že **koeficient zástavby stavebních pozemků u zastavitelných ploch nesmí překročit stanovenou hodnotu**.

[10] Územní plán je společenskou dohodou o využití území lidmi, kteří v něm žijí – a právě rozhodování o rozvoji spravovaného území patří mezi základní práva územních samosprávných celků (nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 3817/17 ze dne 14. 5. 2019, bod

29). Územní plány tedy není možné nijak dotvářet či je vykládat v rozporu s politickou vůlí, kterou v nich obce projevují. Krajský soud se tuto zásadu snažil dodržet doslovným výkladem pojmu *pozemek* užítoho v bodě 6.1 územního plánu; k jejímu skutečnému naplnění přitom vede spíše výklad systematický a teleologický. S ohledem na zmiňovanou vyhlášku a navazující bod 6.2 územního plánu je totiž zřejmé, že záměrem obce bylo v bodě 6.1 územního plánu stanovit limit pro intenzitu využití vymezovaných *stavebních pozemků*, zde ve smyslu souboru pozemků určených k zástavbě a dotčených jedním stavebním záměrem. Je tak nadmíru nepravděpodobné, že by pojem *pozemek* byl užit coby synonymum slova *parcela*. Pro úplnost lze ještě dodat, že ani sama obec, která je jednou ze stěžovatelů v této věci, nic takového netvrdí, a naopak je přesvědčena o souladu stavebního záměru se svým územním plánem. Závazná stanoviska, která označila záměr na podlimitní zastavění souboru dvou parcel za přípustný, tedy nejsou v rozporu s územním plánem.

[11] Stanoviska nejsou v rozporu ani s právními předpisy, které určují jejich nezbytný obsah a další náležitosti. V závazném stanovisku orgán územního plánování určí, zda je záměr v souladu jednak s politikou územního rozvoje a územně plánovací dokumentací, jednak s cíli a úkoly územního plánování (§ 96b stavebního zákona). Závazné stanovisko orgánu územního plánování obsahuje závaznou část a odůvodnění. V závazné části dotčený orgán uvede řešení otázky, která je předmětem závazného stanoviska, ustanovení zákona, které zmocňuje k jeho vydání, a další ustanovení právních předpisů, na kterých je obsah závazné části založen; v odůvodnění uvede *důvody, o které se opírá obsah závazné části závazného stanoviska, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů*, na kterých je obsah závazné části založen (§ 149 odst. 2 správního řádu). Obsah závazného stanoviska by měl alespoň v základní rovině odpovídat požadavkům kladeným na odůvodnění správního rozhodnutí (rozsudek NSS ze dne 22. 10. 2009, čj. 9 As 21/2009-150, č. 2381/2011 Sb. NSS).

[12] Závazná stanoviska vydaná v projednávané věci tento požadavek splňují. I když závazné stanovisko orgánu územního plánování (vydané dne 2. 11. 2018 v prvním stupni) je dost strohé, je třeba je hodnotit jako jeden celek s přezkumným závazným stanoviskem. Navíc orgán územního plánování už v průběhu řízení na prvním stupni reagoval na námitku žalobkyně v podrobnějším vyjádření ze dne 25. 1. 2019, z něž pak vyšel stavební úřad ve svém společném povolení.

[13] Podle NSS dotčené orgány dostatečně vysvětlují terminologickou nejednoznačnost v územním plánu. Orgán územního plánování ve svém vyjádření říká, že *při výpočtu koeficientu zástavby stavebních pozemků se vychází z rozsahu jednotlivých částí konkrétních pozemků, které jsou platným územním plánem určeny pro stanovené funkční využití a jsou navrhovanou stavbou dotčeny; v tomto případě jsou pozemkem (stavebním, protože jsou určeny k zastavění) ve skutečnosti dva pozemky; tento výpočet plně koresponduje s ustanovením § 2 stavebního zákona písm. b)*. Přezkumné závazné stanovisko krajského úřadu pak ve shodě s tímto vyjádřením uvádí, že *při výpočtu skutečného koeficientu využití (zastavění) pozemku je nutno vycházet z rozsahu pozemků, kterým územní plán stanovil stejné funkční využití a které jsou zároveň daným záměrem dotčeny; tento postup výpočtu plně odpovídá ustanovení § 2 odst. 1 písm. b) stavebního zákona; posuzovaný záměr splňuje podmínku prostorového uspořádání*.

pokračování

[14] Z toho je zřejmé, jaké úvahy vedly dotčené správní orgány k vydání souhlasných závazných stanovisek: koeficient využití (zastavění) pozemku stanovený územním plánem je nutno vztáhnout na soubor pozemků dotčených posuzovaným záměrem, tedy na součet rozlohy pozemků určených k zastavění jedním stavebním záměrem. Závazná stanoviska v určité zkratce poukazují na definici *stavebního pozemku* ve stavebním zákoně – a krajský soud (i krajský úřad ve své kasační stížnosti) správně připomínají, že tato definice není určena pro potřeby územního plánování, ale pro individuální řízení podle stavebního zákona. Zde je však třeba souhlasit s krajským úřadem v tom, že důležitá je podstata argumentu dotčených orgánů. Obsah oné definice zde slouží spíše pro vysvětlení, že i územní plán směřuje k zajištění žádoucího poměru mezi zastavěnou plochou a volným prostorem bez ohledu na to, zda má celý stavební záměr ležet na jediné parcele, nebo zda má zasahovat na více parcel. To plyne už z toho, že koeficient zastavění slouží k ochraně krajinného rázu, tedy hodnoty, kterou se poměřuje dopad stavby jako celku na její širší okolí, nikoli jen na plochu ležící uvnitř hranic jednotlivých parcel.

[15] NSS proto souhlasí s úvahou dotčených orgánů (byť obšírněji nerozpracovanou), že koeficient využití (zastavění) pozemku je třeba vztahovat k celému souboru pozemků určenému k zastavění – bez ohledu na to, zda je územní plán označuje jako *pozemek* (v bodě 6.1), nebo jako *stavební pozemek* (v bodě 6.2).

[16] Je samozřejmě možné vytknout dotčeným správním orgánům v prvním i druhém stupni stručnost jejich vyjádření. Není však správné označit závazná stanoviska jen pro tuto stručnost za nezákonná – a správní rozhodnutí, která byla vydána na jejich základě, zrušit. NSS již v minulosti dospěl k závěru, že správní soud nesmí váhat se zrušením rozhodnutí správního orgánu, existuje-li rozumná pravděpodobnost, že pokud by se správní orgán nedopustil chyby, výrok rozhodnutí by mohl být jiný. Není však jeho úkolem rušit správní rozhodnutí, zjistí-li, že ačkoli byl postup chybný, samotný výsledek rozhodnutí je správný (rozsudek NSS ze dne 19. 12. 2019, čj. 2 Azs 226/2018-29, bod 21). Tím spíše by správní soud neměl rušit rozhodnutí správního orgánu jen kvůli požadavku na podrobnější rozvedení závazných stanovisek, která již potřebné úvahy v podstatě obsahují. (Krajský úřad správně připomněl částečně přiléhavý rozsudek ze dne 18. 4. 2018, čj. 10 As 211/2017-47, v němž se NSS zastal správního soudu, který nezrušil správní rozhodnutí jen pro jeho nestrukturovanost a nepřehlednost.)

[17] Rozsudek krajského soudu není nepřezkoumatelný jen proto, že na námitku sportovního klubu, podle níž platí koeficient pouze pro zastavitelné (nikoliv již zastavěné) plochy, reagoval jen implicitně. Právu na soudní ochranu odpovídá požadavek řádného odůvodnění soudních rozhodnutí; ten ovšem nelze chápat tak, že je nutná podrobná odpověď na každý argument (nález Ústavního soudu ze dne 2. 6. 2020, sp. zn. III. ÚS 3411/19, bod 19 a judikatura tam citovaná). Pokud tedy krajský soud námitku výslovně nevypořádal, koeficient zastavění stanovený územním plánem ovšem uplatňoval (byť obě parcely dotčené záměrem spadaly do zastavěného území), nezatížil své rozhodnutí nepřezkoumatelností.

[18] I když NSS rozumí důvodům, které vedly krajský soud k jeho opatrnému přístupu, má za to, že v tomto případě ob stojí jak závazná stanoviska, tak rozhodnutí, která z nich vycházejí. Jak ostatně sám krajský soud naznačil, k dosažení stejného výroku by v novém

řízení stačilo, aby dotčené orgány věc lépe vysvětlily. Je tak nasnadě, že i po případném dalším řízení by napadená rozhodnutí zůstala nezměněna.

[19] Proto NSS rozsudek krajského soudu zrušil. V dalším řízení bude krajský soud vycházet z toho, že ani námitka nedodržení koeficientu zastavení není důvodná. O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí ve věci (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 27. června 2023

Michaela Bejčková
předsedkyně senátu