

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Karla Šimky a JUDr. Jaroslava Hubáčka v právní žalobce: **Ing. M. K.**, zastoupen JUDr. Martinem Köhlerem, advokátem se sídlem Tř. 1. máje 535/50, Liberec III – Jeřáb, proti žalovanému: **Krajský úřad Libereckého kraje**, se sídlem U Jezu 642/2a, Liberec, za účasti osob zúčastněných na řízení: **1) M. J., 2) R. J., 3) B. S., 4) P. Š., 5) J. J., 6) L. J**, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka Liberec ze dne 30. 6. 2010, č. j. 59 Ca 70/2009 - 38,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

III. Osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Krajský soud v Ústí nad Labem rozsudkem ze dne 30. 6. 2010, č. j. 59 Ca 70/2009 – 38, zamítl žalobu podanou žalobcem (dále jen „stěžovatel“) proti rozhodnutí Krajského úřadu Libereckého kraje, odbor územního a stavebního řízení (dále jen „krajský úřad“) ze dne 14. 7. 2009, č. j. OUPSŘ 147/2009-rozh, kterým byl částečně změněn výrok rozhodnutí Magistrátu města Liberec (dále jen „stavební úřad“) ze dne 23. 2. 2009, č. j. SUUR/7120/05339/07-Ře, kterým byla zamítnuta žádost stěžovatele o vydání územního rozhodnutí o umístění stavby bytového domu v ulici Alšova, Liberec, na pozemku p. č. 6034 v k. ú. Liberec a pozemku p. č. 583/1 a 583/3 v k. ú. Starý Harcov tak, že byl do výroku vložen text „v souladu s ust. § 39 zák. č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu ve znění platném ke dni 31. 12. 2006“ a v ostatních částech

bylo rozhodnutí stavebního úřadu potvrzeno. V odůvodnění rozsudku krajský soud uvedl, že podstatou projednávané věci je posouzení, zda předmětná stavba byla navržena v souladu s platným územním plánem. Správní orgány v souladu s ust. § 190 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů, v řízení zahájeném dne 13. 3. 2006, které nebylo pravomocně skončeno před účinností citovaného zákona (tj. před 1. 1. 2007), pokračovaly podle dosavadních právních předpisů, tedy podle zákona č. 50/1976 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „stavební zákon"). Z ust. § 37 odst. 1,2 stavebního zákona jednoznačné vyplývá povinnost stavebního úřadu v územním řízení posoudit podaný návrh na vydání územního rozhodnutí také z hlediska souladu návrhu s územním plánem. Stavební úřad, stejně jako krajský úřad v napadeném rozhodnutí, dospěl k závěru, že navrhovaná stavba není v souladu s územním plánem města Liberec. Krajský soud se s tímto názorem správních orgánů ztotožňuje. Pozemek, na kterém měla být stavba viladomu realizována, je zařazen do stabilizovaných ploch bydlení čistého. V těchto plochách jsou podle regulativů funkčního a prostorového uspořádání území (příloha D obecně závazné vyhlášky Statutárního města Liberec č. 2/2002, kap. 3. 3. 4., tabulka č. 3. 3./4) přípustné rodinné domy. Dále jsou v těchto plochách podmíněně přípustné viladomy, jimiž se pro účely územního plánu města Liberec rozumí „*víceúčelový dům s výškou do 3. NP s využitelným podkrovím a poměrem stran maximálně 1 ku 1,2. Architektonickým pojetím odpovídá rodinné vile. Za nadzemní podlaží se považuje i podlaží překryté střechou mansardového typu.*" Navrhovaná stavba schváleným regulativům neodpovídá. Její půdorysné rozměry jsou podle předložené dokumentace 28,90 x 18,00 m, takže není splněn poměr stran viladomu 1 : 1,2 podle regulativů územního plánu. Stavební úřad i krajský úřad ve svých rozhodnutích uvedly, že smyslem definice viladomu v regulativech je požadavek, aby se půdorys stavby viladomu co nejvíce blížil tvaru čtverce, který je pro danou oblast města Liberce tradiční. Toto odůvodnění je podle krajského soudu v kontextu s charakterem vilové zástavby ve městě Liberec, vyznačující se typickými reprezentativními vilami německých průmyslníků s čtvercovým půdorysem, logické. Vedle samotného poměru půdorysných stran bylo nutné v případě umístění podmíněně přípustné stavby zohlednit charakteristiky dané funkční plochy, tedy určení převážně pro rodinné bydlení. Pojmem „rodinné bydlení" se krajský úřad v napadeném rozhodnutí podrobně zabýval a krajskému soudu nepřísluší, aby jeho úvahu v tomto směru nahradil a vlastní úvahou vymezil obsah neurčitého právního pojmu, protože o takový pojem v projednávaném případě jde. Krajský soud pouze přezkoumává, zda použití tohoto pojmu bylo v souladu se zákonem. V daném případě krajský soud rozpor se zákonem neshledal. Pokud krajský úřad dospěl k závěru, že navrhovaná stavba, vzhledem k počtu 8 bytů v jedné stavbě, který nemá žádná další stavba v dané funkční ploše a který se vymyká obecné představě o rodinném bydlení (obecně ustálená praxe hovoří v případě rodinného domu o maximálním počtu 3 bytů), nebude mít kvality rodinného bydlení, nelze této hodnotící úvaze z hlediska zákonnosti nic vytknout. Námitku stěžovatele, že v rámci bydlení čistého je přípustná také výstavba hotelů, penzionů a hostelů do 40-ti lůžek, což umísťovanou stavbu z širšího hlediska nevylučuje, nepovažuje krajský soud za důvodnou, neboť v posuzovaném případě není sporu o tom, že napadené rozhodnutí se týká stavby bytového domu s 8 byty určenými pro soukromé bydlení. Stěžovatel poprvé v žalobě namítal, že regulativy funkčního uspořádání s ohledem na dobu svého schválení neměly podle tehdy platné legislativy obsahovat prostorové regulativy. Krajský soud se v této otázce ztotožňuje s názorem krajského úřadu, který koresponduje i s názorem Nejvyššího správního soudu formulovaným v rozsudku ze dne 2. 4. 2008, č. j. 7 As 57/2007 – 98,

dostupném na www.nssoud.cz, ve kterém Nejvyšší správní soud uvedl, že *„(ú)kolem územního plánování je řešit funkční využití území, stanovit zásady jeho organizace a věcně a časově koordinovat výstavbu a jiné činnosti ovlivňující rozvoj území (§ 1 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb., ve znění pozdějších předpisů /dále jen „stavební zákon“/). Jeho posláním je tudíž zabývat se organizací území z hlediska všech jeho funkčních složek v jejich vzájemných vztazích. Jsou-li tedy takto stavebním zákonem stanoveny cíle a úkoly územního plánování, nelze zúčastněným orgánům odpírat ani oprávnění regulovat funkční a prostorové uspořádání území (§ 2 odst. 2 písm. b) stavebního zákona) územními plány. 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. Tvorba územního plánu tak není ani právní otázkou, neboť k jeho vyřešení je třeba znalostí technicko odborného rázu; proto případnou neúčelnost či nevhodnost územního plánu nelze ani podřazovat pod odpovědnost právní, neboť jde o odpovědnost politickou.*“ Podstatné je, že za situace, kdy je územní plán města Liberec platný a závazný, jsou orgány státní správy povinny se těmito regulativy řídit a jejich splnění od stavebníků vyžadovat. Soulad stavby s územně plánovací dokumentací je rozhodující skutečností pro umísťování a prostorové uspořádání všech staveb obecně, samozřejmě při vědomí toho, že názor jednotlivců, a to i z řad odborné veřejnosti, na tyto otázky může být v konkrétních věcech různý. Z tohoto pohledu je také třeba hodnotit expertní stanoviska, která byla během správního řízení vypracována, a to jak stanovisko Sdružení architektů urbanistů Liberec — Saul, tak stanovisko Ing. arch. H. D. Argumentuje-li stěžovatel souladem navrhované stavby z hlediska vlivu na krajinný ráz a odkazuje na posouzení zpracované Doc. Ing. arch. I. V., CSs., autorizovaným architektem ČKA, členem IFLA, krajský soud k tomu pouze konstatoval, že rozhodnutí o nevydání územního rozhodnutí se neopíralo o tvrzení, že by navrhovaná stavba představovala rušivý zásah do zákonných kritérií nebo do znaků jednotlivých charakteristik krajinného rázu. Návrh na vydání rozhodnutí o umístění stavby byl zamítnut proto, že správní orgány dospěly k jednoznačnému závěru, že navrhovaná stavba není v souladu s územním plánem. Totéž platí, pokud jde o souhlasné stanovisko Magistrátu města Liberec, odboru životního prostředí. Ke stanovisku Magistrátu města Liberec, odboru strategie a územní koncepce ze dne 28. 11. 2005 krajský soud uvedl, že se jedná o neformální informaci. Posouzení souladu umísťované stavby se schváleným územním plánem města Liberec přísluší posuzovat ze zákona jedině stavebnímu úřadu v rámci jím vedeného územního řízení, a to na základě vlastního posouzení.

Proti tomuto rozsudku krajského soudu podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodu uvedeného v ust. § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. V kasační stížnosti namítal, že krajský soud i krajský úřad pochybily, pokud odůvodnění svých rozhodnutí postavily mimo jiné na regulativech funkčního uspořádání a nesouladu předmětných staveb s těmito regulativy, neboť podle tehdy platné legislativy, což potvrdil také krajský soud, neměly tyto regulativy obsahovat prostorové regulativy. Podle názoru stěžovatele je nepřípustné, aby krajský soud jeho námitku, že v rámci bydlení čistého je přípustná také výstavba hotelů, penzionů a hostelů do 40-ti lůžek, považoval za bezdůvodnou. Krajský soud měl hodnotit regulativ územního plánu komplexně. Bylo by nelogické, kdyby byla na stejném území povolena výstavba hotelů, penzionů a hostelů do 40-ti lůžek a na druhé straně by se do kritéria regulativu nevešla stavba o rozměrech 28,90 x 18,00 m určená k rodinnému bydlení. V části 3. 3. 4. přílohy D - Regulativy funkčního uspořádání území -

Závazné části Územního plánu města Liberec jsou jako podmíněně přípustné stavby pro dané plochy bydlení čistého (BČ) uvedeny viladomy za podmínky výšky do tří podlaží. Ačkoli je objekt pro účely územního řízení v souladu s obecně platnými předpisy definován jako bytový dům, z hlediska souladu s územním plánem splňuje definici viladomu uvedenou v části 3. 2. 3. přílohy D - Regulativy funkčního uspořádání území - Závazné části Územního plánu města Liberec. Požadavek na tři podlaží je splněn, protože podzemní podlaží objektu je dle obecně platných předpisů podzemním podlažím a není zde prostor pro uplatňování subjektivních představ nahrazujících nepřesně stanovené prostorové regulativy. Požadavek územního plánu na poměr (půdorysných?) stran „maximálně 1 ku 1,2“ je stanoven nesmyslně pro veškeré plochy bydlení čistého na území města Liberec, kde již historie prokázala žádoucí rozmanitost forem zde typických viladomů, projevující se i v blízkosti dotčené plochy. Regulativ poměru stran „maximálně 1 ku 1,2“ je podle stěžovatele definován matematicky neurčitě a lze k němu přistoupit z několika hledisek: 1) je to méně než 1 (tedy např. 0,6) ku 1,2 (tedy např. 0,5), což připouští daný obdélníkový půdorys; 2) je to méně než 1/1,2 (tedy méně než 0,83, např. 0,5), což opět připouští daný obdelníkový půdorys; 3) byl-li regulativ chápán jako snaha o cca čtvercový půdorys, tedy jako „1 ku maximálně 1,2“, případně „maximálně 1,2 ku 1“, měl tak být do závazné části územního plánu uveden, i přesto by však umožňoval výklad např. „1 ku 0,5“ resp. „0,5 ku 1“, což opět připouští daný obdélníkový půdorys; 4) jediným možným řešením této nesmyslné regulační snahy by bylo stanovení rozmezí, např. poměr půdorysných stran „od 1 ku 1 do 1 ku 1,2“ nebo „1 — 0,83“; 5) jednostranně ohraničený regulativ, např. „poměr půdorysných stran „minimálně 2:1“, „minimálně „2“, „maximálně 1:2“, „maximálně 0,5“ lze použít tam, kde je žádoucí převážně u venkovské zástavby dosáhnout obdélníkového půdorysu. Vzhledem k tomu, že v daném území není schválena žádná podrobnější dokumentace - regulační plán, studie - nelze zde uplatňovat prostorové požadavky nad rámec platného územního plánu a obecně závazných předpisů, případně uplatňovat své vnitřní představy o uspořádání území, jako by byly legislativně stanovené. Nelze zde ani uplatňovat požadavek na dodržení podmínek dřívějšího územního rozhodnutí, které bylo vydáno pro jiné využití území - zde by to podle platného územního plánu mohly být bez jakýchkoliv podmínek např. samostatné skleníky, kostely, kaple a modlitebny, mateřské a základní školy, domy s pečovatelskou službou bez omezení velikosti, tělocvičny, sokolovny, kryté haly, hasičské zbrojnice a policejní stanice místního významu a podmíněně např. i hotely, penziony a hostely do 40-ti lůžek, domovy důchodců. Z hlediska části 3. 2. 2. přílohy D - Regulativy funkčního uspořádání území - Závazné části Územního plánu města Liberec, odst. 3. písm. b) objekt nevyvolává rizika ohrožení (znečištění nebo havárie) a neporušuje svým vnějším působením charakter daného území. Naopak plní jeho nejzákladnější funkci - bydlení. Z hlediska části 3. 2. 1. přílohy D - Regulativy funkčního uspořádání území - Závazné části Uzemního plánu města Liberec, odst. 3. písm. a) umístění daného objektu do ploch stabilizovaných bydlení čistého nezmění jejich dosavadní charakter. To, že v těchto plochách nejsou k činnostem záchovným, údržbovým a obnovným přiřazeny i činnosti dostavbové, je formálním opomenutím platného územního plánu, které je na území města Liberec řešeno běžným povolováním nové výstavby v těchto plochách. Záměrně mylným výkladem tohoto ustanovení se mnozí stavebníci snaží zabránit nové výstavbě „znehodnocující“ jejich sousedství poté, co sami uspokojili své potřeby na úkor volného prostředí v okolí svých sousedů. Tento výklad by však vedl k nenaplnění jedné z hlavních zásad územního plánování, a to intenzifikace využití zastavěných ploch za účelem ochrany půdního fondu

a k podstatně vyšším nárokům na nové rozvojové plochy. Krajský soud tedy podle stěžovatele vycházel z prostorových regulativů, ačkoli ty neměly oporu v tehdy platné legislativě. Nesprávně posoudil rozhodnutí správních orgánů, které se neřídily zásadami správního řízení. Dále se dostatečně nevypořádal v odůvodnění napadeného rozsudku se všemi žalobními body a rozsudek tak není dostatečně přezkoumatelný. Na základě výše uvedeného stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Krajský úřad ve svém vyjádření ke kasační stížnosti pouze odkázal na své vyjádření podané k žalobě.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v souladu s ust. § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel, přičemž neshledal vady uvedené v odstavci 3 citovaného ustanovení, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval stížní námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku spočívající v tom, že se krajský soud nevypořádal se všemi žalobními námitkami. Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu je rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelný ve smyslu ust. § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., pokud není z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, a to zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci, na níž je postaven základ žaloby. Soud, který se vypořádává s takovou argumentací, ji nemůže jen pro nesprávnost odmítnout, ale musí také uvést, v čem konkrétně její nesprávnost spočívá (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 – 44, publ. pod č. 689/2005 Sb. NSS a na www.nssoud.cz). V dané věci stěžovatel uváděl v žalobě totožné námitky jako v kasační stížnosti a dále poukazoval zejména na rozpor postupu krajského úřadu se zásadou předvídatelnosti rozhodnutí správního orgánu a dále na odborné stanovisko sdružení architektů. Krajský soud pak v odůvodnění svého rozsudku přezkoumatelným způsobem reagoval na žalobní námitky stěžovatele, když se zabýval jak praxí posuzování obdobných situací a možnou změnou této praxe, tak změnou názoru správního orgánu I. stupně, kterou krajský soud označil za legitimní a logickou. Dále se zabýval namítanými aspekty krajským úřadem konstatovaného rozporu navrhované stavby s územním plánem, teologickým výkladem v územním plánu použitého vzorce půdorysných rozměrů stavby „1 ku 1,2“ i námitkou možnosti výstavby hotelů apod. V odůvodnění svého rozsudku krajský soud věnoval pozornost také obsahu platného a závazného územního plánu a stanoviskům předloženým stěžovatelem a otázce, zda mohl územní plán podle legislativy platné v době jeho schvalování obsahovat i regulativy prostorového uspořádání. V odůvodnění napadeného rozsudku tak krajský soud tedy dostatečně reagoval na žalobní námitky. Nejvyšší správní soud proto Stížní námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku Je tak podle názoru Nejvyššího správní soudu nedůvodná.

Dále stěžovatel v kasační stížnosti namítal, že územní plán podle „tehdy platné legislativy“ neměl obsahovat prostorové regulativy. Namítal tedy, že územního plán platný pro území města Liberec, schválený ve formě obecně závazné vyhlášky č. 2/2002 dne 25. 6.

2002, obsahuje prostorový regulativ vztahující se k umisťování staveb v území, pro jehož zařazení do územního plánu nemělo město Liberec oprávnění vyplývající ze stavebního zákona. Nejvyšší správní soud se s takovým výkladem stavebního zákona neztotožňuje.

Podle ust. § 10 odst. 1 stavebního zákona (ve znění účinném v době schválení územního plánu) územní plán obce stanoví urbanistickou koncepci, řeší přípustné, nepřípustné, případně podmíněné funkční využití ploch, jejich uspořádání, určuje základní regulaci území a vymezuje hranice zastavitelného území obce. V územním plánu obce se vyznačí hranice současně zastavěného území obce. Podle ust. § 11 odst. 1 citovaného zákona regulační plán stanoví využití jednotlivých pozemků a určuje regulační prvky plošného a prostorového uspořádání. V případě, že pro řešené území není schválen územní plán obce, stanoví regulační plán hranice zastavitelného území a vyznačí se hranice současně zastavěného území obce.

Problematikou práva obce řešit územním plánem urbanistickou koncepci a přípustné a nepřípustné využití ploch, jejich uspořádání, určit základní regulaci území atd. se ve své judikatuře opakovaně zabýval jak Nejvyšší správní soud, tak i např. Městský soud v Praze, který v rozsudku ze dne 25. 11. 2005, č. j. 9 Ca 187/2004 - 56, zveřejněném pod č. 1029/2007 Sb. NSS, uvedl, že *„právě regulativy využití území jsou projevem a vyjádřením cílů a úkolů územního plánování v dané lokalitě... vyhláška je nástrojem územně plánovací dokumentace provádějící limity využití území, tzv. regulativa, která inkorporována do vyhlášky obce jsou právně závazná. Na tuto vyhlášku tedy nelze pohlížet pouze jako na obecně závazný předpis, ale rovněž jako na nástroj provedení schválené územně plánovací dokumentace směřující k určení konkrétního využití území.*“ V rozsudku ze dne 28. 5. 2009, č. j. 7 As 41/2008 - 201, dostupném na www.nssoud.cz, Nejvyšší správní soud zdůraznil, že stanovit územní plán je výlučným právem obce. Právem obce je také rozhodnout, jaké regulativy, limity, podoby daného území zvolí, zda využije i možnost stanovit podrobné regulativy v regulačním plánu, či je stanoví pouze v územním plánu. Při tvorbě územního plánu jsou pak jeho obsahové prvky definovány především zákonem stanoveným účelem územního plánu (§ 10 odst. 1 stavebního zákona) a představou budoucího uspořádání (urbanistická koncepce) obce, pro kterou se konkrétní obec v zákonem stanoveném procesu pořizování územně plánovací dokumentace rozhodne. Pojem urbanistická koncepce použitý v ust. § 10 odst. 1 stavebního zákona je pojem, který není ve stavebním zákoně definován. Jedná se o pojem nikoliv právní, ale odborný z oboru architektury a stavebnictví. Jeho význam je nutno proto vykládat i s ohledem na správní praxi obcí, které urbanistickou koncepci územním plánem stanovovaly, tedy s ohledem na relevantní jazykový úzus ve skupině adresátů, které je úprava územního plánování provedená stavebním zákonem určena. Z vyjádření krajského úřadu k žalobě pak vyplývá, že územně plánovací praxe již od 90-tých let regulaci prostorového uspořádání (podlažnost, objemnost, poměr půdorysných stran, procento zastavění pozemku) do územních plánů běžně vkládala a institut regulačního plánu byl využíván minimálně. Krajský úřad také zdůraznil, že míra podrobnosti regulativů v územních plánech je otázka, jež je předmětem diskuse odborné veřejnosti. Zaužívaný pojem urbanistická koncepce (a později přímo v ust. § 43 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů, takto definovaným v souladu se stávající praxí) tak mohl obsahovat i prostorové uspořádání, pokud to bylo, s ohledem na další obsah a zejména funkční regulativy stanovené územním plánem, logické a přiměřené sledovaným limitům budoucího využití území.

Poukazoval-li stěžovatel také na to, že návrh stavby na bytový dům byl zamítnut, ačkoliv územní plán umožňuje výstavbu hotelů, penzionů a hostelů do 40-ti lůžek, je nutno zdůraznit, že návrh stěžovatelovy stavby přestavoval dům bytový, a nikoliv uvedené kategorie budov. Proto musí návrh takového typu odpovídat regulativům k němu se vztahujícím. Územní plán představuje závazný podklad pro vydání územního rozhodnutí, jímž se rozhoduje o umisťovaní všech staveb v území, tedy i hotelů, hostelů či penzionů, a je tedy povinností stavebního úřadu i v případě těchto typů staveb, s nimiž územní plán města Liberec v daném území počítá, povolit jejich umístění jen za předpokladu, že budou navrženy v souladu s regulativy stanovenými v platném územním plánu. V tomto smyslu je tedy povinen stavební úřad postupovat stejným způsobem vůči návrhu jakékoliv stavby na daném území.

Stěžovatel dále namítal, že jeho stavba, označená jako bytový dům, odpovídá pojmu viladům tak, jak byl vymezen v územním plánu. Pokud jde o právní úpravu, je třeba konstatovat, že ust. § 3 vyhlášky č. 137/1998 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu, ve znění pozdějších předpisů, stanovilo pod písm. b), že bytový dům je stavba pro bydlení, ve které převažuje funkce bydlení, a pod písm. c), že rodinný dům je stavba pro bydlení, která svým stavebním uspořádáním odpovídá požadavkům na rodinné bydlení a v níž je více než polovina podlahové plochy místností a prostorů určena k bydlení; rodinný dům může mít nejvýše tři samostatné byty, nejvýše dvě nadzemní a jedno podzemní podlaží a podkroví. Vzhledem k tomu, že v řízení ve věci stěžovatele je nutno postupovat podle předpisů platných ke dni 31. 12. 2006 (v souladu s ust. § 190 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů), nelze na věc aplikovat citované ustanovení, protože vyhláška č. 137/1998 Sb., ve znění pozdějších předpisů, byla zrušena vyhláškou č. 502/2006 Sb. s účinností dne 30. 12. 2006, a vyhláška č. 501/2006 Sb., obsahující definici bytového domu a rodinného domu v ust. § 2, nabyla účinnosti dne 1. 1. 2007.

Pojem „viladům“ je další z neprávních pojmů (stejně jako „urbanistická koncepce“), který se však nevyskytuje a ani nevyskytoval v příslušných vyhláškách týkajících se požadavků na stavby. S tímto pojmem nepracuje ani příslušná technická norma ČSN 73 4301, která rozlišuje mimo jiné bytový dům a rodinný domek. Nelze proto konstatovat zcela jednoznačně, že se jedná o pojem ryze odborný. V současnosti se tento pojem používá zejména v rámci terminologie developerských projektů bytových domů a pojem „viladům“ může mít také obecný význam rodinného domu honosnějšího, reprezentativnějšího typu, než běžný rodinný dům. V případě pojmu „viladům“ se tedy může jednat jak o bytový, tak o rodinný dům ve výše vymezeném smyslu. V dané věci je však nutné obsah tohoto pojmu interpretovat ve významu, v jakém jej definuje a používá územní plán města Liberec. V tomto územním plánu je vymezena plocha bydlení čistého, kde má být umístěna i stavba navrhovaná stěžovatelem, jako území určené pro bydlení převážně v rodinných domech. Určujícím typem zástavby jsou rodinné domy a vily, případně viladomy s maximální výškou objektů tři podlaží včetně podkroví (část 3. 3. 4. přílohy obecně závazné vyhlášky Statutárního města Liberec č. 2/2002). Pojem viladům je v územním plánu přímo definován, a to tak, že se jím rozumí vícebytový dům s výškou do tří nadzemních podlaží s využitelným podkrovím a poměrem stran maximálně 1 ku 1,2. Architektonickým pojetím odpovídá rodinné vile. Za nadzemní podlaží se považuje i

podlaží překryté střechou mansardového typu (část 3. 2. 3 přílohy obecně závazné vyhlášky Statutárního města Liberec č. 2/2002). Urbanistická charakteristika sektoru SV zahrnuje stabilizované plochy i návrhové plochy rodinných domků a bytové zástavby typu viladům (Část 4. 3. 2. přílohy obecně závazné vyhlášky Statutárního města Liberec č. 2/2002).

V případě pojmu viladům použitého v územním plánu města Liberec se tedy jedná o bytový dům odpovídající územním plánem daným regulativům (poměr stran, podlažnost), který má architektonickým pojetím evokovat rodinný dům honosnějšího typu, a to zejména vzhledem k charakteru zástavby města Liberce. Podle obsahu správního spisu má být stavba navržená stěžovatelem umístěna v lokalitě SV – severovýchod, obsahuje osm bytových jednotek a její půdorysné rozměry jsou 28,90 x 18,00 m.

Úvaha krajského úřadu, uvedená na str. 6 jeho rozhodnutí o odvolání, že v případě viladomu se musí jednat o bydlení pouze rodinného typu a musí mít kvality rodinného domu, je nesprávná. Interpretace provedená krajským úřadem představuje nepřípustně zužující výklad pojmu viladům v neprospěch stěžovatele. Viladům ve smyslu územního plánu města Liberec může být domem bytovým, dokonce v územním plánu je vymezen pojmem dům vícebytový, což jej jednoznačně odlišuje od domu rodinného. Pouze architektonickým pojetím má odpovídat rodinné vile, čemuž odpovídá i regulativ poměru stran a podlažnosti, případně za účelem dosažení požadovaného vzhledu mohou být stanoveny další regulativy (tvar střechy apod.). Rozhodně však územní plán nestanoví požadavek na počet bytů ve viladomě. Z odůvodnění rozhodnutí o odvolání je však zřejmé, že se krajský úřad zabýval i tím, že v navrhované stavbě bude osm bytových jednotek. Takový regulativ však, jak už bylo výše zdůrazněno, nelze ve vztahu k viladomu ve smyslu územního plánu města Liberec dovodit a není ani nikde závazně pro viladům stanoven, když tento pojem není právně definován a je používán v různých významech. Nelze proto po stěžovateli požadovat splnění jiných než zákonných požadavků a dále jednoznačně stanovených požadavků územního plánu. Město Liberec tím, že použilo v územním plánu pojem „viladům“ včetně jeho definice, stanovilo takto limity, které musí navrhované stavby splňovat. Stavební a krajský úřad nemůže územní plán interpretovat tak, že viladům je vlastně pouze rodinný dům ve smyslu domu s maximálně třemi bytovými jednotkami. Krajský soud proto pochybil, pokud úvahu krajského úřadu k pojmu „rodinné bydlení“ ve vztahu k viladomu označil za zákonnou, neboť v odůvodnění svého rozhodnutí krajský úřad vycházel z „ustálené praxe“ a „obecného přesvědčení o tom, jaké kvality má mít stavba pro rodinné bydlení“, aniž by vzal v úvahu bydlení v domě bytovém, které územní plán jednoznačně v dané lokalitě umožňuje. Toto pochybení krajského soudu však nemá za následek nezákonnost jeho rozsudku.

Územní plán totiž zcela jednoznačně stanovil poměr stran viladomu maximálně 1 ku 1,2 a poměr stran navrhované stavby stěžovatele tomuto regulativu neodpovídá, což konstatoval i krajský soud. Krajský úřad v této souvislosti uvedl, že rozměry stavby 18 m ku 28,9 m představují (výsledkem dělení číslic) poměr stran 1 ku 1,6. Jedná se tedy o odchylku od stanoveného regulativu poměru stran a krajský úřad proto v tomto směru nepochybil, pokud posoudil návrh stavby jako neodpovídající prostorovému regulativu územního plánu. Stavba navrhovaná stěžovatelem tak v důsledku poměru stran obdélníku,

který vytvářejí její vnější obrysy, neodpovídá požadavkům územního plánu města Liberec. Námitka stěžovatele v tomto smyslu proto není důvodná.

Stěžovatel v této souvislosti namítal nejasnost obsahu regulativu „maximálně 1 ku 1,2“ a předestírá pět možných typů výkladu. V rozsudcích ze dne 30. 11. 2006, č. j. 2 Ao 2/2006 – 62, a ze dne 28. 5. 2009, č. j. 7 As 41/2008 - 201, dostupných na www.nssoud.cz, Nejvyšší správní soud zdůraznil, že územní plán je nutno vykládat jako celek. Za použití jazykového, systematického a teleologického výkladu územního plánu lze vysledovat smysl a účel právní úpravy zvolené obcí a zjistit její obsah. Stěžovatelova interpretace pojmu „maximálně 1 ku 1,2“ je interpretací čistě jazykovou, resp. matematickou. Z územního plánu města Liberec je zřejmé, že stanovení prostorového regulativu „maximálně 1 ku 1,2“ sleduje zachování stávajícího charakteru zástavby tvaru staveb spíše do čtverce, což odpovídá i požadavku architektonického pojetí viladomu, jež má evokovat rodinný dům. Námitka nejasného a nesmyslného požadavku regulativu „maximálně 1 ku 1,2“ tak není důvodná.

Další stížní námitky obsahují polemiku s urbanistickou koncepcí stanovenou v územním plánu města Liberec a umisťováním poddimenzovaných rodinných domků v Alšově ulici či vysokopodlažních panelových domů v Březové Aleji. Regulativy dané územními plány jistě nemusí v praxi odpovídat aktuálním trendům bydlení v menších bytových domech, garsoniérách, menších bytech apod. a např. i potřebě ochrany půdního fondu (mohou např. povolovat na takové půdě stavby tzv. satelitů apod.), na což stěžovatel upozornil v kasační stížnosti a je také možné, že na stavby umístěné v dané lokalitě, které splňují regulativy stanovené územním plánem a jsou povolené stavebním úřadem, může mít odborná i laická veřejnost různící se názory. Není ani vyloučeno, že navrhovaná stavba by mohla být i architektonicky zajímavým oživením dané lokality a více odpovídá současným trendům v bydlení městského typu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2010, č. j. 7 As 17/2010 - 101, publ. pod. č. 2107/2010 Sb. NSS a na www.nssoud.cz). V projednávané věci je však podstatný obsah územního plánu, který je pro orgán vydávající územní rozhodnutí zásadně závazný a jehož obsah je výrazem autonomního politického rozhodnutí dané obce (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, publ. pod č. 1462/2008 Sb. NSS a na www.nssoud.cz; podobně také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 4. 2008, č. j. 7 As 57/2007 – 98, www.nssoud.cz). Pokud město Liberec mimo ochrany půdního fondu stanovenými regulativy zakotvenými v územním plánu zachovává prostřednictvím požadavků stanovených v tomto plánu určitý urbanistický či architektonický charakter dané lokality jako lokality pro bydlení v domech spíše čtvercového půdorysu (charakter vil německých průmyslníků) a stěžovatel uvedeným požadavkům nevyhověl, nebylo v rozporu se zákonem, byla-li jeho žádost o umístnění stavby zamítnuta. Nejvyššímu správnímu soudu zásadně nepřísluší z tohoto hlediska územní plán hodnotit, vyjma případů, kdy by územní plán nepřípustnými způsoby či s nepřípustnou intenzitou omezil vlastnická a některá jiná práva dotčených osob (viz k tomu zejm. body 47-52 usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, publ. pod č. 1910/2009 Sb. NSS a na www.nssoud.cz). Takové vybočení z mezí ústavně přípustné regulace územním plánem však stěžovatelem nebylo tvrzeno.

Proto z důvodů výše uvedených Nejvyšší správní soud kasační stížnost podle ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl. Ve věci rozhodl v souladu s ust. § 109 odst. 1 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 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. Stěžovatel v řízení úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení a krajskému úřadu žádné náklady s tímto řízením nevznikly.

Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení, neboť jim soudem nebyla uložena žádná povinnost, v souvislosti s níž by jim náklady vznikly a ani právo na náhradu nákladů řízení neuplatnily (§ 60 odst. 5 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 3. prosince 2010

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu