ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Milady Tomkové a soudců JUDr. Bohuslava Hnízdila a JUDr. Kateřiny Šimáčkové v právní věci navrhovatele: **Ing. L. M., Ph.D.,** zastoupeným Mgr. Martinem Žákem, advokátem, se sídlem Heleny Malířové 281/13, Praha 6, proti odpůrci: **Městys Pozlovice,** se sídlem Hlavní 51, Luhačovice, zastoupeným JUDr. Jiřím Frajtem, advokátem, se sídlem Masarykovo nám. 177, Valašské Klobouky, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy, v řízení o kasační stížnosti odpůrce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 10. 10. 2012, č. j. 65 A 3/2012 - 76,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 10. 10. 2012, č. j. 65 A 3/2012 - 76, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Dosavadní průběh řízení

[1] Návrhem na zrušení části opatření obecné povahy ze dne 10. 7. 2012 se navrhovatel domáhal zrušení Opatření obecné povahy č. 2/2012, Územní plán Pozlovice, jenž byl schválen zastupitelstvem Městyse Pozlovice usnesením ze dne 7. 3. 2012, č. 7/II/2012/Zm, a který nabyl účinnosti vyhlášením dne 28. 3. 2012 (dále jen „napadený územní plán“). Navrhovatel svou aktivní legitimaci k podání návrhu dovozoval z toho, že je vlastníkem pozemků parc. č. 967/46, parc. č. 967/30, zapsaných v katastru nemovitostí v katastrálním území Pozlovice (dále jen „předmětné nemovitosti“). Navrhovatel dovozoval, že napadený územní plán je v rozporu s ustanovením § 58 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), neboť měl předmětné nemovitosti zařadit do zastavěného území, protože se jedná o stavební proluku a protože předmětné nemovitosti jsou obklopeny ostatními pozemky zastavěného území. Navrhovatel rovněž poukazoval na to, že hranici zastavěného území tvoří čára vedená po přilehlé komunikaci. S napadeným územním plánem navrhovatel dále nesouhlasil z důvodu porušení zásady souladnosti úředních postupů, protože napadený územní plán mu sice na jednu stranu omezil možnost stavět na předmětných nemovitostech z důvodu zvýšení dopravení zátěže, na druhou stranu vymezil nové rozsáhlé zastavitelné rekreační plochy pod č. 31, 32 a 34,

které podle navrhovatele rovněž povedou k navýšení dopravní zátěže s potřebou další infrastruktury. Ke změně ve funkčním využití pozemků došlo oproti předchozímu územnímu plánu rovněž u řady nemovitostí sousedících s předmětnými nemovitostmi, což dle navrhovatele rovněž povede ke zvýšení dopravní zátěže. Navrhovatel k dopravní zátěži na komunikaci dále uvedl, že již v současné době předmětné nemovitosti navštěvuje takřka denně. Navrhovatel nesouhlasil s tím, jak se odpůrce vypořádal s jeho námitkou ze dne 9. 12. 2011, neboť odpůrce přehlédl skutečnost, že případné zastavení předmětných nemovitostí malým rekreačním objektem četnost jízd navrhovatele nezmění. V petitu navrhovatel požadoval zrušení napadeného územní plánu v části území označené jako „Nad Mlýnem“ dnem vyhlášení rozsudku.

[2] Odpůrce se k návrhu vyjádřil podáním ze dne 31. 7. 2012, v němž poukázal na neurčitost návrhu, protože napadený územní plán neobsahuje území „Nad Mlýnem“, ale pouze Lokální biocentrum Nad Mlýnem („LBC Nad Mlýnem“), v němž se ale předmětné nemovitosti nenacházejí. K vymezení zastavěného území odpůrce uvedl, že stávající zástavba v dané oblasti je rozptýlená, jednostranná, tudíž se u předmětných nemovitostí nejedná o stavební proluku podle ustanovení § 58 odst. 2 písm. b) stavebního zákona. Od dalších pozemků zastavěného území jsou předmětné nemovitosti odděleny lesními pozemky. Hranice zastavěného území je dle odpůrce vedena správně po hranici parcel. Ohledně vymezení zastavěného území v plochách č. 5730 až 5732 odpůrce odkázal na Zásady územního rozvoje Zlínského kraje, které oblast Luhačovické přehrady vymezují jako území soustředěné rekreace. Odpůrce dále tvrdil, že zařazení určitých nemovitostí do ploch individuální rekreace došlo pouze tam, kde již tyto pozemky byly v minulosti zastavěny, nebo kde bylo při místním šetření zjištěno, že jsou k tomuto účelu již existující stavby užívány. Předmětné nemovitosti dle odpůrce zastavěny nejsou. Odpůrce považoval vypořádání námitek navrhovatele za přezkoumatelné a správné. Dle Zásad územního rozvoje Zlínského kraje proto odpůrce musel určit lokalitu Luhačovické přehrady k rozvoji cestovního ruchu pro širokou veřejnost na úkor individuální rekreace, proto vymezil 3 plochy pro zařízení hromadné rekreace, které nadto zčásti vycházejí z předchozího územního plánu a jsou dopravně dostupné z veřejně přístupných, kapacitně vyhovujících pozemních komunikací. Pro individuální rekreaci odpůrce vymezil jednu plochu. Předmětné nemovitosti navrhovatele jsou ale dostupné pouze okružní komunikací, jež ale slouží primárně rekreačním aktivitám pro chodce, bruslaře a cyklisty. Individuální výstavba by dle odpůrce byla spojena s použitím těžké techniky nutné pro vybudování infrastruktury pro zásobování vodou a odkanalizování, na což okružní komunikace není stavěna. Odpůrce tvrdil, že půda pod okružní komunikací je nestabilní s řadou poruch a že je ohrožen i přírodní léčivý zdroj a Luhačovická přehrada.

[3] Navrhovatel podal repliku ze dne 3. 9. 2012, v níž uvedl, že danou lokalitu nemohl vinou vágních pojmů užitých odpůrcem v napadeném územním plánu blížeji a přesněji vymezit. Navrhovatel proto upřesnil napadenou část územního plánu jako část podél obslužné komunikace začínající plochu „31“ a konče plochu „32“. Stavení zákon dle navrhovatele ukládal odpůrci předmětné nemovitosti označit za zastavěné, neboť předcházející územní plán je označil za „travní porost“, což dle navrhovatele značí předstupeň k stavebnímu či rekreačnímu pozemku. Míra zastavěnosti v dané lokalitě je dle navrhovatele cca 75%. Navrhovatel nesouhlasil s výsledným vymezením zastavěného území, které je fragmentární. Pokud odpůrce hovoří o rozptýlené zástavbě, jedná se dle navrhovatele o stávající stav, nikoli o konečný. Evidence nemovitostí z roku 1987 není směrodatná, neboť rozhodný je dle navrhovatele stav v roce 1966, v němž byly předmětné nemovitosti označeny jako travní plocha. Mezi zastavitelnými pozemky podél komunikace jsou úzké lesní cesty vytvořené již v minulosti k obdělávání lesních pozemků. Odkaz odpůrce na zásady územního rozvoje kraje považoval navrhovatel za zavádějící, protože zásady jsou obecné, nelze jimi odůvodnit odpůrcem zvolené řešení a odpůrce přehlíží nutnost dobudování infrastruktury k pozemkům hromadné rekreace. Pozemní komunikace měla být dle představ navrhovatele v minulosti opravena a rozšířena, nikoli jejím prostřednictvím bráněno ve stavbě malého rekreačního objektu. Změny přijaté odpůrcem navrhovatel považuje

za účelové, neboť vycházejí vstříc vybraným vlastníkům. Navrhovatel popsal využití obslužné komunikace a dovozoval, že by nemohlo dojít k jejímu významnějšímu zatížení poté, co by předmětné nemovitosti byly zařazeny do zastavěného území. Předmětné pozemky jsou elektrifikované a nemusejí být napojeny na vodovod a kanalizaci. Odkazy odpůrce na ochranná pásma považuje navrhovatel za absurdní, neboť stejně ohrožuje tato pásma výstavba hotelů na severní straně přehrady.

[4] Odpůrce se k replice navrhovatele vyjádřil podáním ze dne 18. 9. 2012, v níž trval na tom, že není zřejmé, proti které části napadeného územního plánu navrhovatel brojí, přičemž tvrdil, že je věcí navrhovatele vymezit příslušnou část územního plánu, kterou požaduje zrušit. Odpůrce rovněž poukazoval na to, že po zahájení řízení nelze návrh na zrušení opatření obecné povahy rozšiřovat a proto doplnění návrhu o „část podél obslužné komunikace začínající plochu 31 a konče plochu 32“ nemá být krajským soudem připuštěno. Odpůrce setrval na stanovisku, že neporušil ustanovení § 58 stavebního zákona. Při vymezení intravilánu odpůrce vycházel z ustanovení § 2 odst. 1 písm. d) stavebního zákona, přičemž předmětné pozemky nebyly v minulosti zahrnuty do zastavěného území vyznačeného v evidenci nemovitostí. Předmětné pozemky nepředstavují stavební proluku, neboť v jejich okolí nejsou jednotlivé stavby spojeny štítovými zdi a úzce na sebe nenavazují. Předmětné pozemky jsou nadto ze tří stran obklopeny lesními pozemky, které nemohou být zahrnuty do zastavěného území podle ustanovení § 58 odst. 2 písm. c) stavebního zákona, protože neslouží jako vjezdy na ostatní pozemky zastavěného území. Pozemek účelově kategorizovaný jako travní porost není dle odpůrce považován za předstupeň stavebního či rekreačního pozemku. K tvrzené diskriminaci odpůrce odkázal na to, že nové plochy pro individuální a hromadnou rekreaci se nacházejí v jiných lokalitách, které jsou dopravně dostupné z veřejně přístupných komunikací; předmětné nemovitosti jsou naopak dostupné pouze z obslužné komunikace kolem Luhačovické přehrady. Na severovýchodním břehu Luhačovické přehrady nebyly k zastavění určeny žádné nové pozemky v plochách č. 5730 až 5732, ke změnám došlo pouze v těch případech, kdy jsou do zastavěného území zařazovány již dříve zastavěné pozemky nebo pozemky tvořící souvislý celek s obytnými sousedícími budovami. Odpůrce tudíž neměl povinnost předmětné pozemky zařadit do zastavěného území a žádným „vybraným vlastníkům“ tudíž nevyšel vstříc. Odpůrce vycházel ze Zásad územního rozvoje Zlínského kraje, snažil se chránit veřejný zájem v podobě ochrany zdraví rekreantů a sportovců před vzrůstem dopravy na okružní komunikaci a ochrany životního prostředí při zachování přirozené prostupnosti území mezi plochou přehrady a navazujícími lesními plochami LBC Nad Mlýnem.

[5] Krajský soud v Brně o návrhu na zrušení opatření obecné povahy rozhodl rozsudkem ze dne 10. 10. 2012, č. j. 65 A 3/2012 - 76, kterým napadený územní plán zrušil dnem právní moci rozsudku v části týkající se plochy označené velkým písmenem „K“, která sestává z parcel parcelních čísel 967/23, 967/24, 967/27, 967/28, 967/29, 967/30 a 967/46, vše v katastrálním území Pozlovice. V odůvodnění uvedl, že navrhovatel je aktivně legitimován k podání návrhu, neboť je vlastníkem předmětných nemovitostí, jež spadají do území řešeného napadeným územním plánem. Návrh považoval soud za dostatečně konkrétní, byť se předmětné pozemky skutečně nenacházejí v oblasti LBC Pod Mlýnem, neboť bylo od počátku zřejmé, o které pozemky se navrhovateli jednalo, přičemž ty se nacházejí v ploše označené písmenem „K“. Navazující podání navrhovatele proto krajský soud považoval pouze za doplnění, nikoli za rozšíření návrhu. Při vlastním přezkumu napadeného územního plánu krajský soud postupoval podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, s tím, že je soud limitován rozsahem a důvody návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Krajský soud konstatoval, že odpůrce měl pravomoc napadený územní plán vydat a že nepřekročil meze své působnosti. Krajský soud po popisu jednotlivých kroků učiněných v průběhu přijímání napadeného územního plánu uzavřel, že odpůrce při vydání napadeného územního plánu obecně dodržel zákonem stanovené postupy. Ve vztahu

k rozhodnutí o námitce uplatněné navrhovatelem se krajský soud nejprve zabýval otázkou jeho přezkoumatelnosti a dospěl k závěru, že jeho odůvodnění je postačující, neboť přes vágnější formulace je z nich patrné, proč nebylo navrhovateli vyhověno. Všechny důvody, které odpůrce objasnil ve svém vyjádření ze dne 31. 7. 2012, byly ve stručnosti v tomto odůvodnění dle závěru krajského soudu již obsaženy. Krajský soud dále neshledal důvodné námitky týkající se porušení ustanovení § 58 stavebního zákona, neboť předmětné nemovitosti netvoří stavební proluku, ani nejsou obklopeny ostatními pozemky zastavěného území. Stavební proluku krajský soud vyložil jako nezastavěný prostor ve stávající zástavbě včetně nezastavěného nároží, který je určen k zastavění, přičemž v daném případě chaty u Luhačovické přehrady netvoří tzv. souvislou zástavbu, řadovou, kde jednotlivé stavby mají štítové zdi těsně u sebe a objekty navazují jeden na druhý. Proluka musí být dle závěru krajského soudu mezi zastavěnými stavebními pozemky ve smyslu ustanovení § 2 odst. 1 písm. c) stavebního zákona. Cíl zastavování stavebních proluk spatřuje krajský soud v umožnění doplnění stávající souvislé zástavby vhodnou budovou při respektování všech urbanistických a architektonických zásad, při zajištění vhodných podmínek pro vnitřní prostředí staveb a nerušené užívání sousedních staveb. Předmětné nemovitosti nemohly být zařazeny do zastavěného území, neboť jsou obklopeny lesními pozemky, jež navíc neslouží ani jako vjezdy na ostatní pozemky zastavěného území. Hranice zastavěného území v napadeném územním plánu vede v souladu se zákonem sice po komunikaci, jež ale stojí na samostatné parcele. Krajský soud však shledal důvodnou námitku navrhovatele spočívající v jeho diskriminaci v rozporu s ustanovením § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), a v rozporu s čl. 11 Listiny základních práv a svobod. Krajský soud dovodil porušení zásady legitimního očekávání, neboť navrhovatel legitimně očekával, že v budoucnu si na svém pozemku bude moci postavit rodinnou chatu s ohledem na to, že ostatním sousedům tato možnost byla dána. Krajský soud dospěl k závěru, že není možné, aby okolní pozemky jiných vlastníků byly na rozdíl od předmětných nemovitostí do zastavěného území zařazeny bez zvláštních důvodů, kterými by se situace navrhovatele odlišovala. Odpůrce proto měl zajistit stejný obsah vlastnického práva všech vlastníků pozemků na východním břehu Luhačovické přehrady bez ohledu na časový aspekt případu. K předmětné nemovitosti vede totožná obslužná cesta jako k okolním pozemkům jiných vlastníků, tudíž se odpůrce nemůže odvolávat na zvýšení dopravní zátěže, zvláště když odpůrce nemůže bránit přístupu navrhovatele k předmětným nemovitostem. Pokud je daná lokalita již zastavěna chatami a je pojata jako rekreační oblast, neshledal krajský soud důvod pro to, aby byl úmysl navrhovatele postavit si rekreační chatu znemožněn. Ve vztahu k proporcionalitě daného řešení krajský soud zvažoval individuální zájem navrhovatele a veřejné zájmy odpůrce a dospěl k závěru v podobě nutnosti upřednostnit ochranu vlastnického práva navrhovatele z důvodu závažného diskriminačního jednání, neboť ostatní vlastníci v dané lokalitě rekreační objekt na svých pozemcích na rozdíl od navrhovatele mají; umožněním stavby jedné chaty by se dopravní zátěž podstatně zvýšila. Odpůrce podporuje hromadnou rekreaci, která ale dle názoru krajského soudu představuje větší zátěž pro životní prostředí, jehož ochranou se odpůrce rovněž zaštiťuje. Za situace umožnění hromadné rekreace neshledává krajský soud důvod pro to, aby bylo navrhovateli bráněno v možnostech individuální rekreace. Vzhledem k výše uvedenému krajský soud s ohledem na zásadu minimalizace zásahu zrušil napadený územní plán pouze v části „K“ značící plochu krajinné zeleně, která se skládá z výše citovaných pozemků.

II. Kasační stížnost

[6] Proti tomuto rozsudku Krajského soudu v Brně č. j. 65 A 3/2012 - 76 ze dne 10. 10. 2012 podal odpůrce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost ze dne 25. 10. 2010, přičemž se dovolával stížních důvodů podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), c) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Stěžovatel spatřoval zmatečnost řízení před krajským soudem v tom, že návrh se domáhal zrušení napadeného územním plánu v části území označené jako „Nad Mlýnem“, přičemž v replice byl návrh rozšířen tak,

že předmětem přezkumu byl vymezen jako „část podél pozemní komunikace začínající plochu 31 a konče plochu 32“. Původně formulovaný petit shledává stěžovatel neurčitý, což způsobuje, že není zřejmé, která část napadeného územního plánu měla být přezkoumána. Prvotní formulace „Nad Mlýnem“ nemůže obstát, neboť taková část se v napadeném územním plánu nevyskytuje. Případný odkaz na „LBC Nad Mlýnem“ není správný, neboť v této oblasti se předmětné nemovitosti nenacházejí. Rozšíření návrhu je dle stěžovatele podle ustanovení § 101b odst. 2 s. ř. s. nepřípustné. Stěžovatel nesouhlasí s argumentací soudu ohledně upřesnění návrhu. Tento nesprávný postup měl vliv i na práva potenciálních osob zúčastněných na řízení, neboť z vyrozumění krajského soudu ze dne 17. 7. 2012 nemohlo být nikomu zřejmé, která část opatření obecné povahy je napadena. K meritu věci stěžovatel uvedl, že krajský soud zaměnil pojmy zastavěné území a zastavitelná plocha. Závěry krajského soudu vycházejí z nesprávných skutkových zjištění a z neznalosti místních poměrů. Při vymezení zastavěného území v okolí Luhačovické přehrady stěžovatel striktně vycházel z ustanovení § 58 stavebního zákona a zařadil do něj pouze ty pozemky, které již tvořily zastavěné území, nebo které měl za povinnost zařadit dle stavebního zákona. Vyjma 7 případů stěžovatelem podrobně popsaných nové pozemky do zastavěného území nezahrnul. Zbývající pozemky sousedící s okružní komunikací kolem Luhačovické přehrady do zastavěného území nezařadil, tudíž stěžovateli není zjevné, čím navrhovatele diskriminoval. Navrhovatel se nachází dle stěžovatele ve zcela jiném postavení než vlastníci pozemků, které byly do zastavěného území zahrnuty. Požadavek krajského soudu považuje stěžovatel naopak za diskriminační vůči těm, jejichž pozemky do zastavěného území rovněž nebyly zahrnuty. Stěžovatel rovněž nesouhlasí s tím, že by navrhovatel mohl mít legitimní očekávání, neboť neexistoval žádný správní akt, který by jeho oprávněnou důvěru mohl založit; naopak stěžovatel doložil, že rozhodnutím MNV Luhačovice ze dne 30. 4. 1990, č. j. Výst. 142/1990/B, byla zakázána individuální rekreace, jež platilo po dobu více než 20 let. Krajský soud měl dle stěžovatele zaměnit zastavěné území a zastavitelnou plochu, neboť stěžovateli není jasné, jak mohl krajský soud konstatovat, že předmětné nemovitosti nemohly být zařazeny do zastavěného území, ale že zároveň byl navrhovatel diskriminován. Ustanovení § 58 stavebního zákona taxativně vypočítává pozemky, jež mohou být zařazeny do zastavěného území, tudíž jiné pozemky tam být dle stěžovatele nemohou. Předmětné nemovitosti nadto nemohly být zařazeny ani do zastavitelných ploch, neboť stěžovatel jasně deklaroval, že v dané lokalitě nepodporuje rozvoj individuální rekreace, k čemuž je stěžovatel s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu oprávněn. Stěžovatel proto navrhovatele nediskriminoval, neboť postupoval v souladu se zákonem. Vymezení zastavitelné plochy na předmětných nemovitostech navíc dle stěžovatele brání nedostatečná technická infrastruktura, zvláště když stěžovatel preferuje rozvoj individuální rekreace v jiné lokalitě. Okružní komunikace slouží k rekreačním aktivitám, přičemž tato lokalita není téměř nijak technicky vybavena; výstavba této infrastruktury by byla spojena se vzrůstem dopravního zatížení vylučujícího rekreační využití okružní komunikace. Stěžovatel poukazuje na to, že pokud by měl zahrnout předmětné nemovitosti do zastavitelné plochy, musel by tak učinit u všech nezastavěných pozemků, jinak by jejich vlastníky rovněž diskriminoval. Stěžovatel proto upřednostnil veřejný zájem a zastavitelnou plochu s individuální rekreací umožnil v ploše č. 30, která je dostupná z jiných pozemních komunikací bez omezení provozu. Stěžovatel rovněž brojil proti výroku o přiznání náhrady nákladů řízení navrhovateli, neboť ten nebyl s ohledem na formulaci návrhu a výrok krajského soudu o zamítnutí návrhu v jeho zbytku zcela úspěšný.

[7] Navrhovatel se ke kasační stížnosti vyjádřil podáním ze dne 2. 12. 2012, v němž se ztotožnil se závěry krajského soudu. Návrh na zrušení opatření obecné povahy byl podle navrhovatele správný, neboť od počátku bylo zřejmé, že požaduje zrušení napadeného územního plánu v části týkající se předmětných nemovitostí, podání ze dne 3. 9. 2012 je pouze doplnění, nikoliv rozšíření návrhu. Ve zbytku navrhovatel odkázal na svá podání učiněná v průběhu řízení před krajským soudem.

[8] Nejvyšší správní soud si k řízení o kasační stížnosti vyžádal napadený územní plán a příslušnou dokumentaci vztahující se k jeho projednání a schvalování. Nejvyšší správní soud dále opatřil Územní plán sídelního útvaru Pozlovice, který byl schválen obecním zastupitelstvem Pozlovice dne 17. 7. 1996, jehož závazná část byla vyhlášena obecně závaznou vyhláškou č. 3/1996, včetně jeho změn a doplňků, ve znění před nabytím účinnosti napadeného územního plánu (dále jen „předchozí územní plán“).

[9] Podle předchozího územního plánu bylo na území obce Pozlovice vyznačeno lokální biocentrum Nad Mlýnem, na mapovém listu 25 – 34 – 07, s výměrou 10,5 ha, jež se nachází severně od nádrže Luhačovice. Podle výkresu 7. Vyhodnocení požadavků na zábor ZPF a LPF a výkresu 9. Návrh lokálního ÚSES se předmětné nemovitosti nacházejí vně jižní hranice biocentra Nad Mlýnem. Podle grafických příloh předchozího územního plánu nebyly předmětné nemovitosti zahrnuty do zastavěného území, ani do návrhu zastavěného území. Následné změny předchozího územního plánu se oblasti kolem předmětných nemovitostí netýkaly.

[10] Podle grafické části napadeného územního plánu se předmětné nemovitosti nacházejí severně od hranice zastavěného území a s tímto územím přímo sousedí, přičemž jsou označeny jako plochy sídelní zeleně. Rovněž podle napadeného územního plánu předmětné nemovitosti nejsou součástí lokálního biocentra Nad Mlýnem, ale jsou situovány od něj jižněji, přičemž s tímto biocentrem přímo nesousedí.

III.Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[11] Stěžovatel je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti, neboť byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí Krajského soudu v Brně vzešlo (ustanovení § 102 s. ř. s.), kasační stížnost je přípustná, neboť nejsou naplněny důvody podle ustanovení § 104 s. ř. s. a byla podána včas (ustanovení § 106 odst. 2 s. ř. s.).

[12] Ačkoli stěžovatel se ve své kasační stížnosti dovolával aplikace kasačního důvodu podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., neuvedl žádnou argumentaci dovozující naplnění tohoto stížnostního důvodu. K tomu Nejvyšší správní soud dále uvádí, že ke stížnostnímu důvodu ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. přihlíží z úřední povinnosti ve smyslu ustanovení § 109 odst. 4 s. ř. s., přičemž v posuzovaném případě neshledal naplnění tohoto stížnostního důvodu. Nejvyšší správní soud napadený rozsudek v mezích řádně uplatněných kasačních důvodů podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a c) s. ř. s. (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 3. 2004, č. j. 1 As 7/2004 - 47) a v rozsahu kasační stížnosti podle ustanovení § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. přezkoumal, přitom dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná; k tomuto závěru vedly Nejvyšší správní soud následující úvahy:

[13] Nejvyšší správní soud uvádí, že stížnostní důvod podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. je dán, pokud soud při svém rozhodování aplikoval na posuzovanou věc jiný právní předpis (normu), než který na věc dopadá, nebo pokud byl soudem sice aplikován správný právní předpis, avšak nebyl správně vyložen. O nesprávné posouzení právní otázky může jít také tehdy, pokud by byl vyvozen nesprávný právní závěr z jinak správně zjištěného skutkového stavu věci.

[14] Pod stížnostní důvod podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. lze podřadit situace, kdy v řízení před krajským soudem chyběly podmínky řízení, kdy ve věci rozhodoval vyloučený soudce, nebo kdy byl soud nesprávně obsazen, popř. bylo rozhodnuto v neprospěch účastníka v důsledku trestného činu soudce.

[15] Stěžovatelovu námitku dovolávající se zmatečnosti řízení před krajským soudem z důvodu nedostatečného vymezení předmětu řízení Nejvyšší správní soud považuje

za důvodnou. Podle ustanovení § 101b odst. 2 s. ř. s. totiž platí, že *„návrh kromě obecných náležitostí podání (§ 37 odst. 2 a 3) musí obsahovat návrhové body, z nichž musí být patrno, z jakých skutkových a právních důvodů považuje navrhovatel opatření obecné povahy nebo jeho část za nezákonné. Obsahuje-li návrh tyto náležitosti, nelze již v dalším řízení návrh rozšiřovat na dosud nenapadené části opatření obecné povahy nebo jej rozšiřovat o další návrhové body. Navrhovatel může kdykoli za řízení návrhové body omezit."*

[16] Návrh ze dne 10. 7. 2012 Nejvyšší správní soud považuje za perfektní v tom smyslu, že obsahuje obecné náležitosti podání podle § 37 odst. 2 a 3 s. ř. s. (neboť byl učiněn písemně, je z něj zřejmé, kdo jej činí, čeho se týká, proti komu směřuje, co navrhuje a je podepsán a datován) a obsahuje vlastní argumentaci (návrhové body) brojící proti napadenému územnímu plánu.

[17] Skutkový stav věci byl jasně vymezen napadeným územním plánem. Navrhovatel dále zřetelně projevil svou vůli, kterou část napadeného územního plánu požaduje zrušit – a to část označenou jako „Nad Mlýnem" – tj. vymezil nárok, o němž požaduje rozhodnout. Řízení před krajským soudem podle návrhu 10. 7. 2012 proto bylo vymezeno tak, že se skutkově týká Opatření obecné povahy č. 2/2012, Územní plán Pozlovice, jež byl schválen zastupitelstvem Městyse Pozlovice usnesením ze dne 7. 3. 2012, č. 7/II/2012/Zm, a který nabyl účinnosti vyhlášením dne 28. 3. 2012, a že petitem bylo řízení omezeno pouze na část „Nad Mlýnem", kterou Nejvyšší správní soud ve vztahu k napadenému územnímu plánu určuje jako biokoridor Nad Mlýnem. V tomto biokoridoru se ale předmětné nemovitosti navrhovatele nenacházejí.

[18] Uvědomil-li si navrhovatel toto své pochybení až na základě vyjádření stěžovatele ze dne 31. 7. 2012 a svůj petit, tj. návrh, kterou část napadeného územního plánu požaduje zrušit, doplnil návrhem ze dne 3. 9. 2012, učinil tak v rozporu s ustanovením § 101b odst. 2 s. ř. s., neboť jím napadl další, dříve nenapadenou část předmětného územního plánu. Soudní řízení správní, jehož předmětem je přezkum opatření obecné povahy, je vázáno zásadou dispoziční a klade důraz na odpovědnost jednotlivých účastníků řízení ohledně jimi uplatněné argumentace a procesní taktiky – navrhovatel tak v posuzované věci evidentně požadoval zrušit část napadeného územního plánu, v níž se nenacházely předmětné nemovitosti.

[19] Nejvyšší správní soud v tomto směru rovněž nepřehlédl, že navrhovatel byl v průběhu řízení před krajským soudem zastoupen advokátem, který mu měl v souladu se zákonem č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů, poskytnout odbornou pomoc. Pokud navrhovatel zastoupený právním profesionálem nebyl schopen sestavit návrh, jehož návrhové body by z hlediska faktického dopadu na příslušnou část napadeného územního plánu nebyly v rozporu s petitem, nelze takový přístup k podání určenému soudu tolerovat a rozšíření petitu podle podání ze dne 3. 9. 2012 v souladu s ustanovením § 101b odst. 2 věta druhá s. ř. s. nepřipustit. Nejvyšší správní soud v tomto směru nepřehlíží fakt, že je mnohdy obtížné vymezit příslušnou část opatření obecné povahy, kterou navrhovatel požaduje zrušit, neboť nemusí vždy existovat společný prvek pro danou oblast. Na druhou stranu to nevylučuje, aby byl petit specifikován výčtem konkrétních pozemků, ve vztahu k nimž požaduje navrhovatel zrušení územního plánu, zvláště když navrhovatel fakticky nesouhlasil pouze s tím, že předmětné nemovitosti nejsou zahrnuty do zastavěného území. V posuzované věci takovýto postup byl možný, neboť k němu přistoupil i krajský soud ve výroku svého rozsudku.

[20] Připustil-li krajský soud rozšíření návrhu podáním ze dne 3. 9. 2012, postupoval v rozporu s ustanovením § 101b odst. 2 věta druhá s. ř. s. a řízení zatížil vadou ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s., neboť rozhodoval mimo rámec návrhu ze dne 10. 7. 2012 – srov. přiměřeně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2009, č. j. 4 Ads 135/2009 - 82.

[21] Vymezení části opatření obecné povahy, která má být případně soudem zrušena, nepředstavuje podle názoru Nejvyššího správního soudu toliko formalismus. V územním plánování je totiž pravidlem, že vyhovění jednomu navrhovateli může mít za následek zásah do práv jiných vlastníků nemovitostí. Proto s. ř. s. ve znění účinném od 1. 1. 2012 upravil i možnost, aby se osoby zúčastněné na řízení podílely na takovém řízení a měly možnost hájit svá práva, jež jsou návrhem na zrušení části opatření obecné povahy (zde územního plánu) dotčena. Tím, že krajský soud postupoval v rozporu s ustanovením § 101b odst. 2 věta druhá s. ř. s., zasáhl do práv těch osob, které mohly v daném řízení vystupovat jako osoby zúčastněné na řízení, a znemožnil jim uplatnit příslušnou argumentaci; to se týká zejména těch subjektů, které vlastní pozemky, vůči nimž byl napadený územní plán výrokem I. rozsudku krajského soudu zrušen.

[22] Nejvyššímu správnímu soudu s ohledem na výše uvedené ohledně nevyjasnění předmětu daného řízení není ani zřejmé, na základě čeho krajský soud zrušil napadený územní plán pouze v části týkající se sedmi pozemků (přičemž pět pozemků vlastní osoby od navrhovatele odlišné, jak si Nejvyšší správní soud ověřil z katastru nemovitostí), zvláště když navrhovatel fakticky brojil pouze proti nezařazení předmětných nemovitostí do zastavěného území a zvláště když jednotlivé jeho návrhy na zrušení části napadeného územního plánu byly daleko širší.

[23] Nad rámec výše uvedeného Nejvyšší správní soud uvádí, že nesdílí argumentaci krajského soudu ohledně údajné diskriminace navrhovatele stěžovatelem. Podle ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu použitelného pro řízení o opatření obecné povahy podle ustanovení § 174 odst. 1 správního řádu platí, že „*správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.*“ Tato obecná zásada správního řízení je však modifikována speciálními zásadami a cíli územního plánování vymezenými v ustanoveních § 18 a 19 stavebního zákona a samotnou povahou daného řízení, neboť na rozdíl od správního řízení, v němž se rozhoduje o konkrétní věci konkrétního subjektu, se v případě opatření obecné povahy jedná sice o akt s konkrétně určeným předmětem, ale s obecně vymezeným okruhem adresátů (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98). Pořizovatel územního plánu proto musí chránit veřejný zájem ve všech jeho možných souvislostech a dbát ochrany jednotlivých soukromých zájmů, které však nezřídka bývají v rozporu nejen mezi sebou, ale i s veřejným zájmem. Jak bylo výše Nejvyšším správním soudem ozřejměno, při přijímání opatření obecné povahy (zde územního plánu) vyhovění zájmu jedné osoby (jednoho vlastníka pozemků) znamená zásah do práv jiné osoby (jiného vlastníka pozemků). Vyhovění požadavku jednoho subjektu však samo o sobě nemůže znamenat vznik nedůvodné diskriminace třetích osob, neboť vždy je nutné zvážit komplexnost a složitost vztahů řešených opatřením obecné povahy (zde územním plánem) a danou skutkovou situaci.

[24] Za stěžejní proto Nejvyšší správní soud považuje zodpovězení otázky, zda navrhovatel byl ve shodné nebo obdobné pozici jako vlastníci okolních pozemků, jež byly zařazeny do zastavěného území, a jak tyto pozice hodnotí relevantní právní úprava dle stavebního zákona.

[25] Podle ustanovení § 2 odst. 1 písm. d) stavebního zákona *„se v tomto zákoně rozumí zastavěným územím území vymezené územním plánem nebo postupem podle tohoto zákona; nemá-li obec takto vymezené zastavěné území, je zastavěným územím zastavěná část obce vymezená k 1. září 1966 a vyznačená v mapách evidence nemovitostí (dále jen "intravilán")“*. Podle ustanovení § 58 odst. 1 stavebního zákona platí, že *„na území obce se vymezuje jedno případně více zastavěných území. Hranici jednoho zastavěného území tvoří čára vedená po hranici parcel, ve výjimečných případech ji tvoří spojnice lomových bodů stávajících hranic nebo bodů na těchto hranicích.“* Z ustanovení § 58 odst. 2 stavebního zákona vyplývá, že *„do zastavěného území se zahrnují pozemky v intravilánu, s výjimkou vinic, chmelnic, pozemků zemědělské půdy určených pro zajišťování speciální zemědělské výroby (zahradnictví) nebo pozemků přiléhajících*

k hranici intravilánu navrácených do orné půdy22) nebo do lesních pozemků22), a dále pozemky vně intravilánu, a to a) zastavěné stavební pozemky, b) stavební proluky, c) pozemní komunikace nebo jejich části, ze kterých jsou vjezdy na ostatní pozemky zastavěného území, d) ostatní veřejná prostranství1), e) další pozemky, které jsou obklopeny ostatními pozemky zastavěného území, s výjimkou pozemků vinic, chmelnic a zahradnictví."

[26] Nejvyšší správní soud souhlasí s argumentací stěžovatele uplatněnou v průběhu řízení před krajským soudem, podle níž je pro zařazení určitého pozemku do zastavěného území nutné splnění podmínek v ustanovení § 58 stavebního zákona – přiměřeně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2011, č. j. 4 Ao 4/2011 - 59.

[27] Jak si Nejvyšší správní soud ověřil z předchozího územního plánu, nebyly předmětné nemovitosti zahrnuty v minulosti do zastavěného území a nebyly ani součástí intravilánu, jak je definován v ustanovení § 2 odst. 1 písm. d) stavebního zákona – tyto skutečnosti přitom nejsou mezi účastníky řízení sporné. Pro zařazení předmětných nemovitostí do zastavěného území je proto stěžejní část ustanovení § 58 odst. 2 stavebního zákona, jež vyjmenovává pozemky vně intravilánu, které mají být do zastavěného území zahrnuty. Navrhovatel se v tomto směru dovolával toho, že předmětné pozemky naplňují podmínky obsažené v ustanovení § 58 odst. 2 písm. b) a e) stavebního zákona.

[28] Ohledně výkladu pojmu stavební proluka ve smyslu ustanovení § 58 odst. 2 písm. b) stavebního zákona Nejvyšší správní soud plně odkazuje na závěry krajského soudu, které považuje za správné a přiléhavé. Nejvyšší správní soud souhlasí s výkladem provedeným krajským soudem, podle kterého je stavební prolukou nezastavěný prostor nacházející se mezi souvislou stavební zástavbou. Nejvyšší správní soud nesouhlasí s názorem navrhovatele, podle kterého se proluka nachází i na pozemku mezi dalšími pozemky, které jsou částečně zastavěny, přičemž tyto stavby na sebe nenavazují. Nejvyšší správní soud v tomto směru připomíná účel stavebního zákona, který spatřuje mj. v ochraně estetického rázu dané oblasti, čehož se ostatně dovolává i navrhovatel. Zákonodárce použitím termínu stavební proluka (a nikoli např. „proluka mezi zastavěnými stavebními pozemky") se snažil dosáhnout toho, aby estetický ráz určité lokality v podobě souvislé stavební zástavby, zejm. řadovými domy, nebyl narušen tím, že by se v rámci takové souvislé zástavby nacházela proluka, kterou by nebylo možné zastavět s odůvodněním, že není zahrnuta do zastavěného území.

[29] Argumentace navrhovatele „zastavěností lokality" bez ohledu na výše zmíněnou souvislost a nepřerušenost zástavby je v tomto směru irelevantní, neboť Nejvyšší správní soud ve smyslu naplnění ustanovení § 58 odst. 2 písm. b) stavebního zákona považuje za nutné při zohlednění konkrétních okolností posoudit charakter zastavěnosti v podobě souvislosti zástavby. Argumentace navrhovatele by nadto mohla vést k absurdním závěrům, neboť by takto mohl být zařazen prakticky jakýkoli pozemek do zastavěného území, protože vždy by mohla být dotčeným vlastníkem vymezena určitá lokalita, která je částečně zastavěna a v jejímž rámci by se nacházel i daný pozemek, tudíž by se dotčený vlastník dovolával toho, že jeho pozemek v rámci takovéto lokality představuje „údajnou stavební proluku".

[30] Nejvyšší správní soud tu podpůrně odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2008, č. j. 6 As 1/2007 - 145, který se k výkladu pojmu stavební proluky obsažené v předchozím stavebním zákoně vyjádřil takto: *„K vyhodnocení celkového charakteru lokality tak, aby byl její obraz a následný závěr o stísněnosti zřejmý, nedošlo, došlo pouze k uvedení dvou osamocených, nepříliš vypovídajících argumentů, které co do vyhodnocení lokality jako celku nemají jakoukoli komplexní vypovídací hodnotu. Ve vztahu k argumentu proluky: ze spisu je zřejmé, že se v daném případě nejedná o řadovou zástavbu. Prolukou se obecně rozumí nezastavěná plocha v zastavěném území. K celkovému vyhodnocení území, aby bylo možno použitý pojem vůbec reflektovat, však v rozhodnutí nedošlo. (Je totiž otázkou, zda nezastavěný pozemek menších rozměrů lokalizovaný mezi pozemky větších rozměrů, na nichž jsou víceméně centrálně umístěny rodinné*

domy se zachováním značných vzájemných odstupů, může být sám o sobě a bez dalšího vůbec plnohodnotně vyhodnocen jako „proluka". K potřebnému celkovému osvětlení území z těchto hledisek v rozhodnutí nedošlo.)"

[31] Předmětné nemovitosti navrhovatele proto nepředstavují stavební proluku ve smyslu ustanovení § 58 odst. 2 písm. b) stavebního zákona a Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se závěry krajského soudu, jež učinil v tomto směru. Stěžovatel proto neměl za povinnost předmětné pozemky zahrnout na základě citovaného ustanovení do zastavěného území.

[32] Předmětné nemovitosti rovněž nepředstavují ve smyslu ustanovení § 58 odst. 2 písm. e) stavebního zákona další pozemky, které jsou obklopeny ostatními pozemky zastavěného území, s výjimkou pozemků vinic, chmelnic a zahradnictví. Jak totiž vyplývá z hlavního výkresu napadeného územního plánu, nejsou okolní pozemky (vyjma okružní komunikace na pozemku parc. č. 1229/2) zahrnuty do zastavěného území. V případě pozemků parc. č. 967/29, 967/23, 967/24, 967/15, 967/26, 967/25 se jedná o lesní pozemky (pozemek určený k plnění funkcí lesa, rozsáhlé chráněné území), resp. trvalý travní porost (zemědělský půdní fond, rozsáhlé chráněné území). Nejvyšší správní soud si z předchozího územního plánu ověřil, že ani v minulosti tyto pozemky nebyly součástí zastavěného území a že měly stejný charakter, jako mají nyní. Dovolává-li se navrhovatel toho, že pozemky sousedící s předmětnými nemovitostmi na východě a západě slouží jako pozemní komunikace a mají být zařazeny do zastavěného území podle ustanovení § 58 odst. 2 písm. c) stavebního zákona, přehlíží v tomto směru dikci citovaného ustanovení, které hovoří o tom, že pozemní komunikace musí sloužit jako vjezd na ostatní pozemky zastavěného území. Pozemky zastavěného území se však severně od předmětných nemovitostí dle územního plánu nenacházejí, neboť zde je les a biokoridor Nad Mlýnem.

[33] Nejvyšší správní soud dále odkazuje na výše uvedené ohledně účelu stavebního zákona v podobě ochraně estetického rázu dané oblasti. Ustanovení § 58 odst. 2 písm. e) stavebního zákona dopadá na situace, kdy je nutné jako zastavěné území určit pozemek, který je obklopen jinými pozemky zastavěného území, přičemž se nejedná o okolní souvislou stavební zástavbu ve smyslu ustanovení § 58 odst. 2 písm. b) stavebního zákona. Zákonodárce citovaným ustanovením chtěl rovněž jako v případě ustanovení § 58 odst. 2 písm. b) stavebního zákona zabránit tomu, aby určitý pozemek, jenž je obklopen zastavěným územím, nemohl být zastavěn pouze na základě toho, že nesplňuje výše vyložené podmínky stavební proluky. Ustanovení § 58 odst. 2 písm. e) stavebního zákona proto představuje jakousi „zbytkovou kategorii" doplňující ustanovení § 58 odst. 2 písm. b) stavebního zákona, jejímž prostřednictvím je bráněno, aby v celistvé ploše vymezené jako zastavěné území byly ojedinělé pozemky, které by do této plochy nebyly zařazeny.

[34] Nevytváří-li zastavěné území v oblasti obslužné komunikace na pozemku parc. č. 1229/2, jednolitou a souvislou plochu (v tomto směru navrhovatel hovoří o „hřebenu s vylámanými zuby"), nepředstavuje to podle Nejvyššího správního soudu znak libovůle ze strany stěžovatele, ale je výsledkem nekoncepčního povolování staveb k individuální rekreaci na severním břehu Luhačovické přehrady v minulosti, zejm. před rokem 1989, což však nelze klást k tíži stěžovatele v roce 2012, který musel při vymezení zastavěného území postupovat v souladu s ustanovením § 58 stavebního zákona, které nutí do zastavěného území zařadit i zastavěné stavební pozemky. Stěžovatel v tomto směru jak v průběhu pořizování napadeného územního plánu, tak i před krajským soudem zřetelně vyjádřil svou vůli nepovolovat v této lokalitě další stavby individuální rekreace, neboť se rozhodl individuální a hromadnou rekreaci podporovat jinde, přičemž k tomuto účelu vymezil příslušné zastavitelné plochy, což je plně v jeho pravomoci. Nelze proto hovořit o účelovosti postupu stěžovatele v tom smyslu, že jinde v lokalitě kolem Luhačovické přehrady naopak individuální rekreaci nově prostřednictvím zastavitelných ploch

povoluje, přestože totožné činnosti navrhovateli nezařazením předmětných nemovitostí do zastavěného území brání.

[35] Nejvyšší správní soud proto souhlasí se závěrem krajského soudu v tom směru, že předmětné nemovitosti nesplňují podmínky pro jejich zařazení do zastavěného území podle ustanovení § 58 odst. 2 stavebního zákona. Ačkoli krajský soud správně určil, že předmětné nemovitosti nesplňují podmínky pro jejich zařazení do zastavěného území podle ustanovení § 58 odst. 2 stavebního zákona, přesto dospěl k závěru o diskriminaci navrhovatele. Závěry krajského soudu se podle Nejvyššího správního soudu dostávají do logického rozporu, neboť krajský soud jednak uvedl, že předmětné nemovitosti nesplňují určité zákonné podmínky, přesto však konstatoval, že stěžovatel je měl zahrnout do pozemků, které zákonné podmínky splnily, jinak by se jednalo o nepřípustnou diskriminaci. Odhlédne-li Nejvyšší správní soud od závěrů učiněných v bodu 23 tohoto rozsudku ohledně modifikace zásady diskriminace v případě řízení o opatření obecné povahy, musí Nejvyšší správní soud konstatovat, že krajský soud zásadu zákazu diskriminace nesprávně vyložil a aplikoval, neboť ačkoli dospěl ke správnému závěru, že předmětné nemovitosti se nacházejí v jiném postavení než okolní pozemky a že se tudíž jedná o jinou situaci, přesto je nutné podle jeho argumentace je zařadit do zastavěného území, jako by se nacházely ve stejné situaci jako okolní pozemky.

[36] V takovém případě naopak nelze hovořit o jakékoli diskriminaci navrhovatele ve smyslu ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu, jehož aplikace v posuzovaném případě byla vyložena v bodu 23 tohoto rozsudku, neboť ačkoli se předmětné nemovitosti nacházejí v oblasti, kde některé pozemky byly do zastavěného území v souladu se stavebním zákonem zařazeny, jsou ve zcela jiné skutkové a právní situaci. Samotná prostorová blízkost na tomto faktu nemůže ničeho změnit. V opačném případě by se totiž vlastníci pozemků, jež hraničí se zastavěným územím nebo zastavitelnou plochou, vždy dovolávali toho, že jsou diskriminováni, a pořizovatel územního plánu by tak musel jako zastavěné území nebo zastavitelnou plochu prakticky určit celé území, kterého se územní plán týká, čímž by došlo k negaci jakéhokoli racionálního územního plánování v daném území (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2010, č. j. 8 Ao 1/2007 - 94). K tomuto výsledku v citované lokalitě ostatně fakticky vyzývá i výrok I. zrušujícího rozsudku krajského soudu, neboť zrušil napadený územní plán ve vztahu k sedmi pozemkům, jež se nacházejí na severním břehu Luhačovické přehrady a jež nejsou zahrnuty do zastavěného území.

[37] Nejvyšší správní soud rovněž nemůže přisvědčit tomu, že by napadený územní plán ve vztahu k předmětným nemovitostem nebyl proporcionální. Z předchozího územního plánu a rovněž ze shodných tvrzení účastníků řízení vyplynulo, že předmětné pozemky nikdy nebyly zařazeny do zastavěného území. Ponechání statu quo, aniž by došlo k nějaké podstatné změně v řešeném území nebo v příslušné právní úpravě, nemůže podle názoru Nejvyššího správního soudu být neproporcionální (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120), protože se do práv navrhovatele novým způsobem jakkoli nezasahuje, nebo v rozporu s legitimním očekáváním navrhovatele, protože na zařazení pozemku do určité kategorie podle představ jeho vlastníka, jestliže nejsou splněny příslušné zákonné podmínky, není právní nárok (srov. početnou judikaturu Nejvyššího správního soudu citovanou níže).

[38] Územní plán, který nezařadil předmětné nemovitosti do zastavěného území, nemůže být pro navrhovatele překvapivý, neboť stěžovatel v průběhu celého pořizování napadeného územního plánu deklaroval, že nehodlá individuální rekreaci v oblasti na severním břehu Luhačovické přehrady podporovat a že do zastavěného území zahrne pouze ty pozemky, které splňují podmínky obsažené v ustanovení § 58 stavebního zákona, a že na předmětných nemovitostech bude zachován status quo. Nelze proto za dané skutkové a právní situace hovořit

o tom, že by navrhovatel měl jakékoli legitimní očekávání v tom směru, že jeho požadavku na povolení individuální rekreace bude vyhověno, případně že by zachování stávající situace u předmětných nemovitostí bylo neproporcionální. Argumentace navrhovatele ohledně zařazení pozemků do travních porostů jako „předstupně" stavebního či rekreačního pozemku je zcela irelevantní a v rozporu právním řádem. Ostatně princip legitimního očekávání v územním plánování nelze podle názoru Nejvyššího správního soudu aplikovat ve stejném rozsahu jako v běžném správním řízení, a to nejen s ohledem na specifika řízení o opatření obecné povahy (srov. bod 23 tohoto rozsudku), ale i na značné pravomoci pořizovatele územního plánu ohledně zařazování pozemků do příslušné kategorie (srov. judikaturu citovanou v bodu 39 tohoto rozsudku a ustanovení § 102 odst. 2 stavebního zákona ohledně poskytování náhrad).

[39] Ohledně zařazování pozemků do zastavěného území nebo do zastavitelných ploch a jejich změn oproti minulému územnímu plánu se rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu ustálila na stanovisku, že *„vlastník pozemků není opatřením obecné povahy zkrácen na svých právech, jestliže schválené funkční využití pozemků odpovídá dosavadnímu faktickému způsobu jejich využívání a pokračování v tomto způsobu využívání pozemků není opatřením obecné povahy ani zčásti vyloučeno."* (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 Ao 2/2011 - 17), nebo že *„stanovit funkční využití území a jeho rozvoj při splnění všech cílů a zásad územního plánování (srov. § 1 a § 2 zákona č. 50/1976 Sb., stavebního zákona) je činností, do které správní soudy mohou pouze minimálně zasahovat. Soudu rozhodně nepřísluší přezkoumávat, zda by bylo pro určitý pozemek či území vhodnější zvolit ten či onen způsob funkčního využití. Co mu však přezkoumávat přísluší, je, zda změnu územního plánu přijal pravomocí nadaný a kompetentní orgán a zda přitom postupoval zákonem předepsaným způsobem."* (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006 - 74), nebo že *„i když se může lokalita jevit jako vhodná pro zastavění, neznamená to, že tato „vhodnost" bez dalšího znamená nutnost změny funkčního využití. Není úkolem územního plánu vymezit všechny plochy v území jako zastavitelné. Vymezením všech zastavitelných ploch by byly potlačeny další funkce v území."* (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2010, č. j. 8 Ao 1/2007 - 94).

[40] Postupoval-li stěžovatel ve smyslu výše uvedené judikatury Nejvyššího správního soudu tím, že vymezil zastavěné území v dané lokalitě v souladu s ustanovením § 58 odst. 2 stavebního zákona a na předmětných nemovitostech neurčil zastavitelnou plochu s ohledem na to, že se rozhodl individuální a hromadnou rekreaci podporovat na jiných územích s ohledem na dopravní vytíženost obslužné komunikace na parc. č. 1229/2 a na nutnost dořešit infrastrukturu v této lokalitě, nelze mu podle názoru Nejvyššího správního soudu cokoli vytknout, neboť postupoval v souladu s ustanovením § 58 stavebního zákona a se svou pravomocí rozhodovat o územním rozvoji své obce. Nejvyšší správní soud neshledává v postupu stěžovatele dovolávajícího se dopravního vytížení obslužné komunikace rozpory, neboť v oblasti na severním břehu Luhačovické přehrady odmítá jakýkoli další rozvoj individuální rekreace, přičemž ale musí respektovat ustanovení § 58 stavebního zákona a skutečnost, že v minulosti byly objekty k individuální rekreaci v této oblasti nekoncepčně povolovány. Dopravní zatížení obslužné komunikace na parc. č. 1229/2 by se nepochybně zvýšilo nejen další stavbou k individuální rekreaci (byť patrně nikoli dramatickým způsobem, jak uvádí krajský soud), ale v krátkodobém horizontu i její samotnou výstavbou v podobě zajištění dovozu a odvozu stavebního materiálu a stavební techniky. Podle Nejvyššího správního soudu nelze odhlédnout ani od důsledků obecné argumentace zvolené krajským soudem ve zrušujícím rozsudku, neboť zařazení do zastavěného území by se s úspěchem mohli následně domáhat všichni vlastníci pozemků kolem obslužné komunikace na parc. č. 1229/2, což by vedlo ke kumulativnímu navýšení dopravní zátěže. Dále by pravděpodobně bylo nutno vyřešit příslušnou infrastrukturu, která dle shodných tvrzení účastníků v citované lokalitě chybí, což by dále vedlo k navýšení dopravní zátěže. V takovém případě by se charakter této lokality s nejvyšší pravděpodobností citelně změnil.

[41] Vyloučení možnosti zastavět předmětné nemovitosti stavbou k individuální rekreaci neznamená ve smyslu výše citované judikatury Nejvyššího správního soudu nezákonnost napadeného územního plánu či neproporcionálnost přijatého řešení. Je totiž věcí stěžovatele, aby po zvážení všech zájmů, jež je povinen chránit, stanovil rozvoj příslušného území, přičemž pro zařazení předmětných nemovitostí do zastavěného území nebyly shledány podmínky obsažené v ustanovení § 58 stavebního zákona splněnými a na jejich zařazení do zastavitelné plochy nemá navrhovatel jakýkoli právní nárok a z postupu stěžovatele mi nevzniklo ani legitimní očekávání.

[42] Nejvyššímu správnímu soudu proto nezbylo nic jiného, než rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 10. 10. 2012, č. j. 65 A 3/2012 - 76, zrušit a věc vrátit Krajskému soudu v Brně k dalšímu řízení.

[43] V novém rozhodnutí krajský soud rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (ustanovení § 110 odst. 3 s. ř. s.).

[44] Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí (ustanovení § 110 odst. 4 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 19. prosince 2012

JUDr. Milada Tomková
předsedkyně senátu