



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců Mgr. Ondřeje Mrákoty a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci navrhovatele: **ALBA REALITY s.r.o.**, se sídlem Holubova 1855/11, Pardubice – Bílé Předměstí, proti odpůrci: **Obec Vestec**, se sídlem Vestec 60, zastoupenému JUDr. Ing. Tomášem Matouškem, advokátem se sídlem Dukelská 15/16, Hradec Králové, v řízení o kasační stížnosti odpůrce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 19. 2. 2014, č. j. 30 A 83/2013 - 33,

**t a k t o :**

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Navrhovatelí **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

**O d ů v o d n ě n í :**

**I. Průběh dosavadního řízení**

[1.] Kasační stížností podanou v zákonné lhůtě se odpůrce (dále též „stěžovatel“) domáhá zrušení shora uvedeného rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové. Tímto rozsudkem krajský soud dnem právní moci rozsudku zrušil opatření obecné povahy č. 1/2011 – Změna č. 1 územního plánu obce Vestec, schválené na zasedání zastupitelstva obce Vestec dne 23. 9. 2011 usnesením č. 2/23.9.2011, a to v části, ve které byly pozemky p. č. 116/127, 116/128 a 116/129 v katastrálním území Vestec u Hoříček zařazeny do funkční plochy „území neurbanizované – orná půda“.

[2.] Navrhovatel se návrhem podaným dne 26. 11. 2013 domáhal zrušení opatření obecné povahy č. 1/2011 – Změna č. 1 územního plánu obce Vestec v části, ve které byly pozemky p. č. 116/127, 116/128 a 116/129 v katastrálním území Vestec u Hoříček zařazeny do funkční plochy „území neurbanizované – orná půda.“

[3.] Pozemky p. č. 116/127, 116/128 a 116/129 v katastrálním území Vestec u Hoříček se v původním znění územního plánu z roku 2004 nacházely ve funkční ploše území venkovského bydlení a Změnou č. 1 územního plánu byly zařazeny do funkční plochy území neurbanizované – orná půda. Zařazení předmětných pozemků do původní funkční plochy - území venkovského bydlení, umožňovalo navrhovateli výstavbu domů pro rodinné bydlení, po účinnosti Změny č. 1 územního plánu je již taková aktivita na předmětných pozemcích nepřípustná.

[4.] Zásadní v daném případě byla dle krajského soudu otázka, má-li mít vlastník pozemku, dotčeného regulativy plynoucími z nového územního plánu či změny původního územního plánu do té míry, že jej již nebude moci využít dosavadním způsobem, právo znát důvody této změny přímo z textové části územního plánu, respektive, zda je i v tomto případě povinností pořizovatele územního plánu provedené změny adekvátním způsobem odůvodnit, a to bez ohledu na to, zda v průběhu procedury tvorby územního plánu či jeho změny proti zamýšlené změně brojil vlastník dotčeného pozemku či nikoliv.

[5.] V napadeném rozsudku následně krajský soud [mj. s odkazem na § 53 odst. 4 a 5 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění do 31. 12. 2012, dále jen „stavební zákon“] dospěl k závěru, že za situace, kdy byly předmětné pozemkové parcely navrhovatele změnou původního územního plánu určeny k jinému, diametrálně odlišnému funkčnímu využití oproti předchozímu stavu, pak v ní musí být tato změna vysvětlena a odůvodněna. V souladu s principem právní jistoty má každý, tedy i navrhovatel, právo znát důvody změn, jež se ho dotýkají. Nejen z tohoto důvodu je nezbytné zásadní funkční změny, které se dotýkají vlastnických práv subjektů v územních plánech odůvodnit naprosto přesně, jasně, určitě a srozumitelně, aby nebylo možno mluvit o zneužití práva a svévoli. Vyhotovit odůvodnění územního plánu či jeho změny musí být pro pořizovatele běžnou rutinní prací. Pořizovatel musí znát navrhované změny oproti dosavadnímu stavu, a pokud je vezme za své, je na něm, aby důvod změn řádně odůvodnil.

[6.] Z odůvodnění změny územního plánu se dle krajského soudu nelze dozvědět nic konkrétního ve vztahu k lokalitám, v nichž se pozemky navrhovatele nachází, proč právě tam došlo ke změnám ve funkčním (účelovém) využití řešených ploch, v čem převažuje veřejný zájem nad zájmem navrhovatele, jaké konkrétní hodnoty vedly k daným změnám funkčního využití uvedených pozemků, respektive ploch, neboť územní plán jednotlivé pozemky neřeší, v čem spočívá nalezená rovnováha mezi urbanistickými, ekologickými a ekonomickými požadavky atd. Navrhovatel se tedy dozvěděl z napadené změny územního plánu jen to, že jeho pozemky byly přeráženy mezi nezastavitelné jen proto, že na nich dosud nebyla zahájena výstavba.

[7.] Krajský soud tak předmětnou změnu územního plánu zrušil, neboť napadené opatření obecné povahy považoval za nepřezkoumatelné z důvodu, že z něj nelze zjistit přiměřenost právní regulace.

## II. Obsah kasační stížnosti

[8.] Rozsudek krajského soudu stěžovatel napadl z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení [§ 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“].

pokračování

[9.] V kasační stížnosti pak především namítá, že opatření obecné povahy v části týkající se předmětných pozemků navrhovatele bylo odůvodněno sice stručně, ale dostatečně. Z textové části Změny č. 1 je patrná zásadní informace, a to, že nečinností majitelů předmětných pozemků se brzdí vývoj obce, neboť tyto nebyly od r. 2004 využity. Uvedený popis vystihuje podstatu věci, když širší odůvodnění nebylo při absenci řádných námitek zapotřebí. Důvody stěžovatele byly podány sice stručně, ale jasně, srozumitelně a určitě. Stěžovatel na rozdíl od krajského soudu zastává názor, že k obsáhlému a pečlivému zdůvodnění vyloučení pozemků ze zastavitelných ploch se může (a zároveň musí) pořizovatel územního plánu uchýlit až poté, co jsou mu v rámci složitějšího procesu pořizování předloženy jasně zdůvodněné námítky.

[10.] Krajský soud podle stěžovatele také nesprávně bagatelizuje nečinnost navrhovatele. V uvedeném postupu soudu spatřuje stěžovatel neodůvodněný odklon od judikatury Nejvyššího správního soudu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 2/2009 - 54, rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou přístupná na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)). V této souvislosti stěžovatel zdůraznil, že navrhovatel v procesu přijímání předmětné změny nepodal námítky proti nově navrhovanému funkčnímu využití jeho pozemků a s konkrétními námitkami navrhovatele se proto stěžovatel mohl seznámit až v řízení o zrušení opatření obecné povahy, tedy dva roky poté, co se celá věc složitě a nákladně za součinnosti ostatních orgánů státní správy projednala a rozhodla. Stěžovatel se ztotožňuje s názory odborné veřejnosti (viz např. článek č. 91416 „*Obrana proti omezení vlastnického práva v územním plánování a poskytnutí náhrady*“ Mgr. Tomáše Všetěcky ze dne 19. 6. 2013, dostupný na <http://www.epravo.cz>) v tom, že správní soud nemůže v důsledku neúčasti vlastníka nemovitosti při pořizování územního plánu tento přezkoumat v bodech 3, 4 a 5 algoritmu, čímž si dotčený vlastník fakticky uzavře cestu plného soudního přezkumu. K tomu stěžovatel dodal, že v posuzované věci je algoritmus naplněn v bodech 1 a 2, tj. že změna územního plánu byla vydána orgánem, který k tomu měl pravomoc a zároveň nepřekročil meze své působnosti.

[11.] Stěžovatel v kasační stížnosti také vyjadřuje svůj nesouhlas s tím, že by původní územní plán z r. 2004 byl bez dalšího příslibem, že majitel vymezeného zastavitelného pozemku má nadobro možnost pozemek zastavět, kdy se mu zachce. Dle stěžovatele se při schvalování původního územního plánu z r. 2004 předpokládalo, že na předmětných pozemcích bude v nejbližší době realizována výstavba rodinných domů. Původním vlastníkem pozemků byla společnost BW – Stavitelství, s. r. o., která odprodej zasíťovaných pozemků nabízela od července r. 2004. Poté odkoupila pozemky p. Marie Adami, se kterou probíhala neformální komunikace, ale k naplnění slibů o zástavbě opět nedošlo. Stejně tak v případě navrhovatele šlo pouze o sliby bez hmatatelného výsledku. Na eventualitu vyloučení pozemků byl navrhovatel upozorňován. Z obchodního rejstříku je zřejmé, že p. Marie Adami (předchozí vlastník) byla v minulosti personálně spjata s navrhovatelem, konkrétně byla jednatelkou společnosti. Stěžovatel proto uvedené změně vlastníka nepřikládal zásadní význam a očekával stejný přístup k věci.

[12.] Krajský soud podle stěžovatele pochybil také tím, že v souvislosti se svým názorem o zaujatém postupu vůči navrhovateli se opomněl vyjádřit k argumentu, že v původním návrhu Změny č. 1 územního plánu stěžovatel se zastavitelností předmětných pozemků počítal. Přehodnotit svůj návrh musel až po té, co mu bylo doručeno nesouhlasné stanovisko Krajského úřadu v Hradci Králové, Odboru životního prostředí a zemědělství ze dne 9. 7. 2010, kde krajský úřad doporučil přehodnotit stávající situaci a jestliže zástavba některých lokalit není reálná, tyto lokality jako nezastavitelné z územního plánu vyřadit. Doporučení krajského úřadu bylo hlavním impulsem k přepracování Změny č. 1 územního plánu do podoby, která je nyní napadána. V tomto smyslu stěžovatel spatřuje zásah do svého práva na samosprávu, když v dané situaci postupoval dle doporučení krajského úřadu. Sedm let trvající pasivita vlastníků největších pozemků v obci určených k zastavění vedla obec k upřednostnění jejích zájmů a zájmů dalších

občanů obce, kterým bylo v přímé souvislosti s pasivitou navrhovatele bráněno v dalším stavebním rozvoji.

[13.] Ze všech výše uvedených důvodů stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

### III. Vyjádření navrhovatele

[14.] Navrhovatel ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že vše nad rámec stavu, který existoval v době vydání předmětné změny územního plánu, jsou nepodložené úvahy a závěry, ke kterým není možno přihlížet. Stěžovatel při svém tvrzení, že za dostatečný důvod pro zrušení určení předmětných pozemků k zastavění, lze považovat pouhé konstatování, že nečinností majitelů předmětných pozemků se brzdí vývoj obce, neboť tyto nebyly od roku 2004 k uvažovanému účelu využity, nezohlednil a nevzal v úvahu, že územní plán neobsahuje podmínku, že s využitím předmětných pozemků je nutné započít do určité doby, jinak bude jejich určení k zastavění zrušeno, a dále skutečnost, že navrhovatel dal předem včas najevo, že s realizací stavebního záměru na předmětných pozemcích i nadále počítá, a že v tomto směru začal opatřovat podklady pro vydání příslušných povolení.

[15.] Předpoklad stěžovatele, že na předmětných pozemcích bude v nejbližší době realizována plánovaná výstavba, aniž by tento předpoklad byl kdekoliv podchycen a jeho naplnění garantováno, je pouze dodatečným, a proto nepřípustným odůvodňováním zrušení určení předmětných pozemků k zastavění.

[16.] Závěrem svého vyjádření navrhovatel uvádí, že stěžovatel v kasační stížnosti účelově mění obsah stanoviska Odboru životního prostředí a zemědělství Krajského úřadu v Hradci Králové, neboť předmětným stanoviskem byl stěžovatel pouze upozorněn na to, že další rozšiřování zastavitelných ploch je možné až po využití či zastavění těch, které jsou k tomuto účelu platným územním plánem určeny a dosud využity nebyly. Stěžovatel v daném případě konal s úmyslem nově zahrnout do zastavitelných ploch i pozemky ve vlastnictví příbuzného starosty obce, proto postupoval tak, jak postupoval.

### IV. Replika stěžovatele

[17.] Dne 16. 5. 2014 stěžovatel Nejvyššímu správnímu soudu doručil repliku k vyjádření navrhovatele, ve které uvádí, že je absurdní vykládat absenci podmínky v územním plánu z roku 2004, do kdy je třeba pozemky zastavět, tak, že k zastavění může dojít kdykoliv v daleké budoucnosti. Ani koncem roku 2010 doložená dokumentace nemohla být dle stěžovatele jasným signálem o snahách k zastavění předmětných pozemků. Studie uváděla více domů, než bylo dříve ústně slíbeno, a nebyla žádným podkladem, na základě kterého by mohlo být zahájeno územní či stavební řízení. Dle stěžovatele se jednalo pouze o účelový krok bez faktických dopadů směřující pouze k formálnímu prokázání nějaké stavební aktivity.

[18.] Nařčení navrhovatele, že stěžovatel konal pouze s úmyslem nově zahrnout do zastavitelných ploch mj. i pozemky ve vlastnictví příbuzného starosty obce, není důvodné. Příbuzní starosty mají stejná práva jako ostatní občané a navrhovaná změna územního plánu se týkala i řady dalších vlastníků. Nemorální kroky činil pouze navrhovatel a jeho předchůdci. Od roku 2004 se vlastník pouze snažil s pozemky obchodovat. Navrhovatel již v průběhu roku 2011 věděl, že jeho pozemky budou vyřazovat ze zastavitelných ploch, přesto se jich snažil zbavit

pokračování

jejich prodejem (viz sjetiny internetových stránek z roku 2011). Navrhovatel vůbec neměl v úmyslu stavět, resp. realizovat studii, kterou stěžovateli koncem roku předložil.

## V. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[19.] Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.) a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[20.] Nejvyšší správní soud poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.) a zkoumal při tom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

[21.] Kasační stížnost soud neshledal důvodnou.

[22.] Mezi účastníky není sporu o tom, že Změna č. 1 územního plánu obce Vestec, schválená na zasedání zastupitelstva obce Vestec dne 23. 9. 2011 usnesením č. 2/23.9.2011 představuje opatření obecné povahy.

[23.] Navrhovatel je dále v řízení o zrušení opatření obecné povahy aktivně legitimován, když tvrdí, že opatřením obecné povahy jsou dotčena jemu náležející subjektivní práva. Nepostačovala by tedy jen námitka nezákonnosti opatření obecné povahy či procesu vedoucího k jeho vydání, která by nebyla spojena s konkrétním dotčením jeho právní sféry (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120). Je nesporné, že navrhovatel je vlastníkem nemovitostí dotčených napadenou změnou územního plánu, přičemž současně namítá, že v důsledku jejího vydání došlo ve vztahu k těmto nemovitostem k zásahu do jeho vlastnických práv. Závěr krajského soudu o aktivní procesní legitimaci navrhovatele k podání návrhu na zrušení části opatření obecné povahy je proto správný.

[24.] Krajský soud správně dovodil, že ve věci byla dána pravomoc zastupitelstva stěžovatele podle § 6 odst. 5 písm. c) stavebního zákona vydat změnu územního plánu.

[25.] Stěžovatel při vydávání napadeného opatření obecné povahy (při realizaci své pravomoci) ani nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti, což ani žádný z účastníků nenamítá.

[26.] Při posouzení, zda bylo napadené opatření obecné povahy vydáno v souladu se zákonem stanoveným postupem, dovodil krajský soud nepřezkoumatelnost stěžovatelem vydaného opatření obecné povahy.

[27.] Zásadní kasační námitkou je tvrzené nesprávné posouzení právní otázky krajským soudem v předcházejícím řízení. Stěžovatel konkrétně nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že odůvodnění textové části změny č. 1 územního plánu je ohledně provedené změny funkčního využití u pozemků navrhovatele nepřezkoumatelné. Stěžovatel namítá, že opatření obecné povahy v části týkající se pozemků navrhovatele bylo odůvodněno sice stručně, ale dostatečně. Z textové části je patrná zásadní informace, a to, že nečinností majitelů předmětných pozemků se brzdí vývoj obce, neboť tyto nebyly od r. 2004 využity. Uvedený popis vystihuje podstatu věci, když širší odůvodnění nebylo podle stěžovatele při absenci řádných námitek zapotřebí.

[28.] Nejvyšší správní soud při posuzování otázky nepřekoumatelnosti odůvodnění změny územního plánu dospěl po níže uvedené korekci závěrů krajského soudu ve smyslu jejich upřesnění k totožnému závěru o nepřekoumatelnosti napadené změny územního plánu pro nedostatek důvodů.

[29.] Z obsahu správního a soudního spisu a stejně tak i z argumentace stěžovatele a navrhovatele v řízení o kasační stížnosti je zřejmé, že *změna funkčního využití plochy, v níž se nachází pozemky navrhovatele, souvisí s vymezením nových zastavitelných ploch napadenou změnou územního plánu.* Sám stěžovatel v kasační stížnosti uvádí, že hlavním impulsem ke změně funkčního využití plochy, v níž se nachází pozemky navrhovatele, bylo nesouhlasné stanovisko Krajského úřadu v Hradci Králové k vymezení nových zastavitelných ploch (zařazení lokality označené Z1/1, Z1/2, Z1/3, Z1/5, Z1/7, Z1/8 pro funkční využití bydlení do dalšího stupně územně plánovací dokumentace), a to z důvodu, že odnětí zemědělské půdy pro nezemědělské účely je možné pouze v nezbytných případech a ve schváleném územním plánu je pro funkční využití bydlení z výměry 5,656 ha ještě k dispozici plocha 4,010 ha. Za této situace krajský úřad ve svém stanovisku ze dne 9. 7. 2010 konstatoval, že není důvod vymezit pro funkční využití bydlení další zastavitelné plochy a doporučil přehodnotit stávající situaci a v případě, že zástavba některých lokalit není reálná, tyto lokality jako nezastavitelné z územního plánu vyloučit.

[30.] Dle ustanovení § 55 odst. 3 stavebního zákona bylo možno další zastavitelné plochy změnou územního plánu vymezit *pouze na základě prokázání nemožnosti využít již vymezené zastavitelné plochy a potřeby vymezení nových zastavitelných ploch.* Dle ustanovení § 53 odst. 5 písm. d) stavebního zákona, ve znění do 31. 12. 2012, použitého přiměřeně podle § 55 odst. 2 téhož zákona, *je součástí odůvodnění změny územního plánu zpracované pořizovatelem vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch.* Z výše uvedených ustanovení tedy jednoznačně vyplývala povinnost pořizovatele při vymezování dalších zastavitelných ploch změnou územního plánu prokázat nemožnost využít již vymezené zastavitelné plochy a také potřebu vymezení nových zastavitelných ploch, stejně jako povinnost v odůvodnění změny územního plánu vyhodnotit účelné využití zastavěného území a potřebu vymezení nových zastavitelných ploch a příslušnou změnu v textové části v tomto ohledu odůvodnit (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010 – 185).

[31.] Napadená změna územního plánu neobsahuje samostatnou část věnující se problematice *„vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch“* [§ 53 odst. 5 písm. d) stavebního zákona]. Odůvodnění změny územního plánu pod bodem 9 *„Vyhodnocení předpokládaných důsledků navrhovaného řešení na zemědělský půdní fond a na pozemky určené k plnění funkce lesa“* pouze stručně konstatuje: *„Vzhledem k tomu, že některé lokality vymezené platným územním plánem nebyly využity, je předmětem změny jejich vyloučení ze zastavitelných ploch. Potřeba nových zastavitelných ploch je v tomto případě kompenzována zrušením některých ploch doposud nevyužitých. Navrhovaná změna č. 1 ÚPO Vestec si vyžádá zábor ZPF v lokalitách Z1/1, Z1/2, Z1/3, Z1/7, Z1/9, Z1/10 v dílčí výměře 3,32 ha. Naopak v lokalitách Z1/4 a Z1/11 dojde ke změně způsobu využití území ve prospěch ZPF o výměře 2,75 ha.“*

[32.] Odůvodnění změny územního plánu dále na str. 4 a 8 stručně uvádí: *„Na zasedání Zastupitelstva obce Vestec dne 9. 12. 2010 bylo zastupiteli odsouhlaseno případné vyloučení zastavitelné plochy „A“ z územního plánu, pokud majitel této lokality do konce roku 2010 nedoloží na tuto plochu územní rozhodnutí, neboť od roku 2004 svou nečinností brzdí rozvoj obce.“* „Upravené zadání bylo doplněno o lokalitu Z1/11, která se týká již zmínované zastavitelné plochy „A“ původního územního plánu obce Vestec a s lokalitou Z1/4 kompenzují zastavitelné plochy této změny.“ (str. 4 bod 1 Postup při pořízení změny č. 1). *„Hlavním cílem změny č. 1 ÚPO je doplnění ploch zastavitelného území venkovského bydlení a dopravní infrastruktury. Navrhované změny by měly přispět ke zlepšení dopravní obslužnosti, rozvoji bytové výstavby a tím*

pokračování

*ke stabilizaci a zvýšení počtu obyvatel obce Vestec.“ „Lokalita Z 1/11 – jedná se o zrušení navrhované rozsáhlejší zastavitelné plochy na východním okraji Vestce, která byla zahrnuta jako plocha A v ÚPO Vestec a dosud nebyla využita.“ „Vyřazení zastavitelných ploch F a A územního plánu je kompenzací za povolené záborů ZPF ve změně č. 1 ÚPO ...“ (str. 8 bod 7 Komplexní zdůvodnění přijatého řešení).*

[33.] Z odůvodnění změny územního plánu je tak sice stručný důvod změny funkčního využití u pozemků navrhovatele patrný, a to, že nečinností vlastníků předmětných pozemků se brzdí rozvoj obce, neboť tyto nebyly od r. 2004 využity. Uvedené strohé vysvětlení však neodpovídá požadavkům § 55 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006, v rozhodném znění, neboť *z něj nelze seznat prokázání nemožnosti využít již vymezené zastavitelné plochy.* V této souvislosti je třeba uvést, že *„podmínkám § 55 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006 neodpovídá obecné konstatování o nemožnosti využít již dříve vymezených zastavitelných ploch a potřebě vymezit plochy jiné. Obec tedy musí v potřebné a přezkoumatelné míře podrobností zdůvodnit nejen to, které zastavitelné plochy jsou dosud nevyužity a proč je použít k nové výstavbě nelze, ale i to, proč se u konkrétních pozemků mění jejich charakteristika z nezastavitelných na zastavitelné, a proč se jeví být vhodnou náhradou za pozemky nevyužité“* (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2011, č. j. 8 Ao 6/2011 – 87).

[34.] Ze správního spisu a jeho příloh, konkrétně ze zápisu z jednání zastupitelstva obce Vestec ze dne 28. 1. 2011 je zřejmé, že zastupitelstvo obce bylo p. M. (projektantem pracujícím pro majitele pozemků) seznámeno s postupem prací na územním rozhodnutí pro výstavbu nových domů v lokalitě A územního plánu obce Vestec a s plánovanou zástavbou pozemků. Téhož dne bylo vypracováno stanovisko zastupitelstva obce zaslané Městskému úřadu Česká Skalice, Odboru výstavby a životního prostředí, dle kterého zastupitelstvo nesouhlasí s navrhovanou zástavbou lokality A v územním plánu obce Vestec 22 domy a chce, aby případná zástavba této lokality vyšla z návrhu zaslaného na obec dne 21. 10. 2010, kde se počítá se zástavbou zmíněné lokality A 17 domy, popřípadě i s menším množstvím domů z důvodu, že vysoký počet domů v nové zástavbě by kazil vesnický ráz obce Vestec.

[35.] Ze zápisu z jednání zastupitelstva ze dne 14. 2. 2011 (bod 4) je zřejmé, že se zastupitelstvo seznámilo s tím, že majitelé pozemků v lokalitě A územního plánu tyto pozemky prodávají od 2. 4. 2010 a nepodali žádost o územní rozhodnutí na Odboru výstavby v České Skalici pro výstavbu nových domů na jejich pozemcích, což má svědčit o tom, že nemají v plánu stavět. Z bodu 5 zápisu je pak zřejmé, že se zastupitelstvo seznámilo s novou podobou změny územního plánu (dále též „ÚP“) a nutností vyloučit z územního plánu lokalitu, kde se nestaví, aby mohla být schválena změna územního plánu, neboť na základě stanoviska krajského úřadu z 9. 7. 2010 není z důvodu ochrany ZPF možné změnu ÚP realizovat vzhledem k tomu, že v ÚP obce Vestec je ještě k dispozici 4,010 ha, proto není důvod vymezit další zastavitelné plochy pro funkční využití bydlení. Zastupitelstvo se dle zápisu také seznámilo s právní analýzou problematiky změny ÚP a vyloučením některých pozemků.

[36.] Součástí předložených podkladů je také písemný nesouhlas navrhovatele s případným vyřazením pozemků určených pro rodinnou zástavbu z územního plánu datovaný dnem 16. 2. 2011. Navrhovatel v tomto dokumentu mimo jiné informuje starostu a členy zastupitelstva obce, že nebyl informován o rozhodnutí zastupitelstva ze dne 9. 12. 2010 o záměru zadání změny územního plánu, pokud nebude do konce roku podáno a schváleno územní rozhodnutí. Pro informaci zde navrhovatel dále uvádí, že dne 12. 8. 2010 byla podepsána smlouva o budoucí kupní smlouvě na předmětné pozemky mezi p. Marií Adami a firmou ALBA REALITY s. r. o. a mandátní smlouva ze dne 6. 10. 2010 mezi firmou ALBA REALITY s. r. o. a Ing. arch. S. M. na zajištění projektové dokumentace pro vydání územního rozhodnutí pro výstavbu rodinných domů ve Vestci. V měsíci listopadu projektant seznámil členy zastupitelstva s konceptem studie řešení území. Projektová dokumentace je dle

sdělení navrhovatele již zpracována a byla zaslána na obecní úřad poštou dne 1. 2. 2011 se žádostí o vyjádření k projektové dokumentaci k územnímu řízení. Dle sdělení navrhovatele odmítli zastupitelé dokumentaci před jednáním zastupitelstva osobně převzít a pan starosta odmítl telefonickou i emailovou nabídku osobního projednání výše uvedených skutečností.

[37.] Na výše uvedené sdělení navrhovatele reagovala obec Vestec prostřednictvím právního zástupce a v odpovědi ze dne 1. 4. 2011 uvádí, že z žádného právního předpisu ČR nevyplývá povinnost obce zveřejňovat zápisy z jednání zastupitelstva na webových stránkách obce, když podle § 95 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, obec pořizuje o průběhu zasedání zastupitelstva zápis, který je nutno pořídit do 10 dnů po skončení zasedání a který musí být uložen na obecním úřadě k nahlédnutí. Pokud se tedy navrhovatel chce seznámit s průběhem zasedání zastupitelstva obce Vestec ze dne 14. 2. 2011, pak tento zápis je k dispozici k nahlédnutí na obecním úřadě.

[38.] Dle zápisu z jednání zastupitelstva ze dne 7. 3. 2011 /bod 8 A)/ se zastupitelstvo seznámilo s tím, že majitelé pozemku v lokalitě A územního plánu tyto pozemky i nadále prodávají (viz inzerát z 6. 3. 2010) a nepodali žádost o územní rozhodnutí pro výstavbu nových domů na jejich pozemcích, což má svědčit o tom, že nemají v plánu stavět. Z bodu 8 B) zápisu je pak zřejmé, že se zastupitelstvo seznámilo s definitivní podobou změny územního plánu a vyloučení pozemky a s právní analýzou problematiky změny ÚP a vyloučení některých pozemků.

[39.] Z výše uvedených podkladů je zřejmá aktivita navrhovatele a předchozích majitelů těchto pozemků se týkající, ať již nabídka prodeje předmětných pozemků (viz stěžovatelem zmiňovaná inzerce) nebo příprava projektové dokumentace pro výstavbu rodinných domů, včetně prezentace záměrů navrhovatele členům zastupitelstva obce.

[40.] Nemožnost využít již vymezené zastavitelné plochy (pozemky navrhovatele) tak ani z výše uvedených podkladů nevyplývá a odůvodnění změny územního plánu v otázce *prokázání nemožnosti využít již vymezené zastavitelné plochy*, a tedy i potřeby vymezení nových zastavitelných ploch, neodpovídá požadavkům § 55 odst. 3 stavebního zákona, v rozhodném znění, neboť změna územního plánu se k této otázce nevyjadřuje.

[41.] Stěžovatel v odůvodnění napadené změny územního plánu pouze uvedl, které zastavitelné plochy jsou dosud nevyužity, nezabýval se však ve smyslu § 55 odst. 3 stavebního zákona již tím, proč je použít k nové výstavbě nelze, přestože měl také ve vztahu k pozemkům navrhovatele podrobně zdůvodnit, z jakých důvodů nelze již vymezené zastavitelné plochy k nové výstavbě využít (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 11. 2011, č. j. 8 Ao 6/2011 – 87). Odůvodnění změny územního plánu nenaplnilo podle názoru soudu ani požadavek ustanovení § 53 odst. 5 písm. d) stavebního zákona (v rozhodném znění) na vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch. Zcela obecné konstatování ohledně zrušení zastavitelnosti rozsáhlých pozemků navrhovatele z důvodu, že dosud nebyly využity a nečinností majitelů se tak brzdí rozvoj obce, nelze považovat za vyhodnocení účelného využití zastavěného území. Požadavek na řádné odůvodnění vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch nenaplnuje ani obecná formulace, že „[n]avrhované změny by měly přispět ke zlepšení dopravní obslužnosti, rozvoji bytové výstavby a tím ke stabilizaci a zvýšení počtu obyvatel obce Vestec“.

[42.] V rozsudku ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010 – 185, dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že v případě porušení § 55 odst. 3 stavebního zákona existuje závažný důvod pro zrušení opatření obecné povahy, neboť uvedené ustanovení je promítnutím principu ochrany



pokračování

nezastavěného území, jenž vyjadřuje jeden z cílů územního plánování, jímž je ve veřejném zájmu chránit a rozvíjet přírodní, kulturní a civilizační hodnoty území, včetně urbanistického, architektonického a archeologického dědictví a přitom chránit krajinu jako podstatnou složku prostředí života obyvatel a základ jejich totožnosti (§ 18 odst. 4 stavebního zákona). Kogentní ustanovení § 55 odst. 3 citovaného zákona tedy vyjadřuje zásadní zájem na ochraně hodnot v území, včetně krajiny; současně stěžejním způsobem předurčuje průběh přijímání a obsah opatření obecné povahy, neboť nejsou-li naplněny požadavky tohoto ustanovení, nelze vůbec ve změně územního plánu vymezit nové zastavitelné plochy. Výše uvedené skutečnosti Nejvyšší správní soud ve zmiňovaném rozsudku považoval za závažný důvod pro zrušení napadeného opatření obecné povahy i přesto, že navrhovatel v procesu pořizování změny územního plánu nevznesl řádné námitky. S ohledem na výše uvedené ani v nyní projednávané věci skutečnost, že navrhovatel v rámci pořizování napadené změny územního plánu nevznesl řádné námitky, nemá na závěry soudu v této věci vliv.

[43.] Lze proto uzavřít, že porušení kogentního ustanovení § 55 odst. 3 stavebního zákona v důsledku absence zdůvodnění změny územního plánu z hlediska nemožnosti využití vymezených zastavitelných ploch k nové výstavbě, je případem zásadní nezákonnosti, k níž je třeba přihlídnout i v případě procesní pasivity navrhovatele v průběhu pořizování změny územního plánu.

[44.] Námitku nesprávné bagatelizace nečinnosti navrhovatele krajským soudem zdejší soud s ohledem na svou předchozí judikaturu (rozsudek NSS ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010 - 210) neshledal důvodnou. V daném případě se ani nejedná o odklon od rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 2/2009 - 54, ve kterém byl zamítnut návrh na zrušení opatření obecné povahy, neboť (mimo jiné) nebyla shledána důvodnou námitka opomenutí ustanovení § 55 odst. 3 stavebního zákona proto, že postup dle § 55 odst. 3 stavebního zákona se vztahuje pouze na pořízení změny územního plánu, nikoliv na tvorbu nového územního plánu. V nyní projednávané věci však nebyl napaden nový územní plán, ale změna územního plánu. Závěry, které stěžovatel vyvozuje z uvedeného rozsudku ze dne 18. 1. 2011, jsou proto pro nyní projednávanou věc nepřiléhavé.

[45.] V této souvislosti je třeba ke kasačním námitkám stěžovatele opětovně zdůraznit, že § 55 odst. 3 stavebního zákona stanovuje zákonné podmínky, za jejichž splnění lze další zastavitelné plochy vymezit. Jednou z těchto podmínek je právě prokázání nemožnosti využít již vymezené zastavitelné plochy (tj. v daném případě pozemky navrhovatele). Splnění této podmínky musí také najít odraz v odůvodnění změny územního plánu. Povinnost řádně odůvodnit potřebu vymezení nových zastavitelných ploch a v návaznosti na to rovněž nemožnost využít již vymezené zastavitelné plochy (a prokázání této skutečnosti) lze ostatně dovodit rovněž z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 AOs 1/2013 - 85: „*Ustanovení § 55 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006 ve znění účinném do 31. 12. 2012 se nevztahuje na pořizování zcela nového územního plánu. Přesto je třeba s ohledem na § 18 odst. 4 a § 53 odst. 5 stavebního zákona z roku 2006 řádně odůvodnit potřebu vymezení nových zastavitelných ploch, a to ve vazbě na vyhodnocení účelného využití zastavěného území.*“

[46.] Kasační argumentace stěžovatele, že původní územní plán z r. 2004 nebyl bez dalšího příslibem, že majitel vymezeného zastavitelného pozemku má navždy možnost pozemek zastavět, kdy se mu zachce, nesměruje proti závěrům krajského soudu, neboť krajský soud takový závěr v napadeném rozsudku nevysslovil. Ve vztahu k územnímu plánu jako příslibu danému politickou reprezentací obce veřejnosti, respektive každému subjektu působícímu na území obce, krajský soud vyslovil pouze závěr, že probíhá-li rozvoj obce bez ohledu na minulé přísliby a očekávání,

musí být takové změny řádně odůvodněny. Námitka stěžovatele tak nesměřovala proti důvodům rozhodnutí krajského soudu a nemohla být proto shledána důvodnou.

[47.] Pochybení krajského soudu spatřuje stěžovatel také v tom, že se v souvislosti se svým názorem o zaujatém postupu vůči navrhovateli opomněl vyjádřit k argumentu, že v původním návrhu změny územního plánu stěžovatel se zastavitelností předmětných pozemků počítal a přehodnotit svůj návrh musel až po té, co mu bylo doručeno nesouhlasné stanovisko krajského úřadu, kde úřad doporučil přehodnotit stávající situaci a v případě, že zástavba některých lokalit není reálná, tyto lokality jako nezastavitelné z územního plánu vyřadit.

[48.] Z napadeného rozsudku lze zjistit, že se krajský soud k výše uvedené argumentaci stěžovatele, doručené krajskému soudu dne 16. 12. 2013 v rámci „*Vyjádření odpůrce k návrhu na zrušení opatření obecné povahy*“, skutečně nevyjádřil. V takovém postupu krajského soudu však Nejvyšší správní soud neshledává pochybení, které by mohlo mít za následek nepřezkoumatelnost či nepřesvědčivost napadeného rozsudku. V řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je třeba, aby z odůvodnění rozhodnutí krajského soudu bylo zřejmé, jak se soud vypořádal s jednotlivými návrhovými body navrhovatele. Rozsah vyjádření krajského soudu k argumentaci odpůrce je pak otázkou přesvědčivosti napadeného rozsudku. Rozsudek krajského soudu z důvodů namítaných stěžovatelem proto Nejvyšší správní soud neshledal nepřezkoumatelným a neshledal ho ani nepřesvědčivým. Vzhledem k závěru o nepřezkoumatelnosti napadené změny územního plánu nebyla totiž otázka vlivu nesouhlasného stanoviska krajského úřadu na další postup stěžovatele podstatná pro rozhodnutí ve věci. Nad rámec potřebného odůvodnění Nejvyšší správní soud stručně uvádí, že výsledné řešení napadené změny územního plánu spočívající ve změně funkčního využití plochy, v níž se nachází pozemky navrhovatele, nelze ztotožnit s doporučením krajského úřadu vyjádřeným v nesouhlasném stanovisku.

## VI. Závěr

[49.] S ohledem na vše výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[50.] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Navrhovatel měl ve věci úspěch, příslušelo by mu tedy právo na náhradu nákladů důvodně vynaložených v řízení o kasační stížnosti, navrhovateli však podle obsahu spisu žádné náklady nevznikly.

**Poučení:** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 29. srpna 2014

JUDr. Lenka Matyášová  
předsedkyně senátu