



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., v právní věci navrhovatelky: **Ing. I. Š.**, zast. Mgr. Jakubem Hrubým, advokátem se sídlem třída Míru 92, Pardubice, proti odpůrci: **Město Špindlerův Mlýn**, se sídlem Svatopetrská 173, Špindlerův Mlýn, zast. Mgr. Vojtěchem Metelkou, advokátem se sídlem Martinská 608/8, Plzeň, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – Změny č. 1 Územního plánu Špindlerův Mlýn, schváleného Zastupitelstvem města Špindlerův Mlýn dne 11. 4. 2016 usnesením č. 9/18/2016-Z, resp. na zrušení jeho části, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelky proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 27. 9. 2016, č. j. 30 A 53/2016 - 95,

t a k t o :

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

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

O d ů v o d n ě n í :

[1] Navrhovatelka (dále jen „stěžovatelka“) napadla kasační stížností shora označený rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové (dále jen „krajský soud“), kterým byl výrokem I. pro nedostatek pravomoci dle § 46 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), odmítnut její návrh na určení, že aktualizace zastavěného území tak, jak ji vymezuje opatření obecné povahy – Změna č. 1 Územního plánu Špindlerův Mlýn, schválené Zastupitelstvem města Špindlerův Mlýn dne 11. 4. 2016 usnesením č. 9/18/2016-Z, a to v té jeho části, ve které byla pozemková parcela č. 100/8 v katastrálním území Špindlerův Mlýn zařazena do nezastavěného území obce, je nezákonná. Výrokem II. byl návrh na zrušení opatření obecné povahy – Změny č. 1 Územního plánu Špindlerův Mlýn, schváleného Zastupitelstvem města Špindlerův Mlýn dne 11. 4. 2016 usnesením č. 9/18/2016-Z (dále jen „Změna č. 1 územního plánu“), resp. na zrušení jeho části, zamítnut dle § 101d odst. 2 s. ř. s. Výrokem III. bylo rozhodnuto, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

I. Vymezení věci

[2] Stěžovatelka je vlastníkem pozemku p. č. X v katastrálním území Špindlerův Mlýn (dále jen „pozemek p. č. X“), který je dle platného územního plánu vymezen jako funkční plocha „FP – louky a pastviny“. Napadenou Změnou č. 1 územního plánu měl být tento pozemek původně coby součást lokality Zm 23/1 zařazen do zastavěného území obce konkrétně do funkční plochy „BI - bydlení individuální – RD“. Tato skutečnost byla obsahem jak návrhu zadání Změny č. 1 územního plánu, tak i původní podoby návrhu Změny č. 1 územního plánu.

[3] V důsledku negativních stanovisek dotčených orgánů byl však vypracován nový návrh, kterým byl pozemek p. č. X přerážen zpět, tzn. z funkční plochy „BI – bydlení individuální – RD“ na stávající funkční plochu „FP – louky a pastviny“. Tato verze návrhu byla Zastupitelstvem města Špindlerův Mlýn vzata na vědomí dne 16. 3. 2015. Dne 14. 8. 2015 se konalo veřejné projednání návrhu Změny č. 1 územního plánu, kterého se stěžovatelka neúčastnila a ani nepodala ve stanovené lhůtě proti tomuto návrhu námitky.

[4] Dne 30. 11. 2015 bylo svoláno opakované veřejné projednání návrhu Změny č. 1 územního plánu, a to v rozsahu úprav návrhu provedeném až po veřejném projednání dne 14. 8. 2015, tzn., že se diskutovalo pouze o vypuštění lokality Zm 13/1.

[5] Dne 4. 12. 2015 podala stěžovatelka námitku proti návrhu Změny č. 1 územního plánu, která obsahově směřuje k nezařazení pozemku p. č. X do zastavěného území obce. Odpůrce k námitce nepřihlédl, neboť ji považoval za opožděnou.

[6] Námitku stěžovatelky ze dne 4. 12. 2015 proti návrhu Změny č. 1 územního plánu krajský soud posoudil shodně jako odpůrce, tj. jako opožděnou. Uvedl, že zařazení pozemku p. č. X sice bylo předmětem změn učiněných až po veřejném projednání návrhu Změny č. 1 územního plánu dne 23. 9. 2014. To však nepředstavuje objektivní důvod, pro který by stěžovatelka nemohla podat námitku proti vyřazení pozemku p. č. X z návrhu Změny č. 1 územního plánu již po jeho veřejném projednání dne 14. 8. 2015, které se týkalo mj. pozemku p. č. X. Ze záznamu o průběhu opakovaného veřejného projednání návrhu Změny č. 1 územního plánu je zřejmé, že na veřejném projednání dne 30. 11. 2015 se diskutovalo pouze o vypuštění lokality Zm 13/1. Pozemek stěžovatelky předmětem opakovaného veřejného projednání nebyl. Jestliže stěžovatelka podala proti nezařazení svého pozemku do zastavěného území námitku až po opakovaném veřejném projednání, učinila tak po uplynutí zákonem stanovené lhůty.

[7] I kdyby krajský soud posoudil námitku stěžovatelky jako včasnou, nemělo by to ve výsledku na jeho rozhodnutí ve věci žádný vliv. V přezkoumávané věci posoudilo zastupitelstvo odpůrce jako opožděnou námitku, v níž navrhovatelka brojila proti vyřazení svého pozemku ze zastavěného území obce v procesu přípravy návrhu Změny č. 1 územního plánu z roku 2011. Tato skutečnost se ale nepromítla do výrokové části opatření obecné povahy, které Změna č. 1 územního plánu představuje. Práva stěžovatelky tak byla dotčena právě rozhodnutím o její námitce. Rozhodnutí o námitce proto představovalo rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., proti kterému měla možnost se bránit žalobou. V případě úspěchu takové žaloby by následoval postup dle § 54 odst. 4 stavebního zákona. Tedy odpůrce by byl povinen uvést územní plán do souladu s tímto rozhodnutím (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 2/2008 – 62).

[8] Krajský soud by nebyl oprávněn zrušit rozhodnutí o námitce stěžovatelky proti návrhu Změny č. 1 územního plánu vznesené po jeho opakovaném veřejném projednání, i pokud by ji posoudil jako včasnou. Námitka tvoří pouze součást odůvodnění opatření obecné povahy a ne jeho výrokovou část. Rušit lze vždy pouze výrok napadeného opatření obecné povahy

pokračování

nebo jeho části, nikoliv jeho odůvodnění. Zrušení rozhodnutí o námitkách mohla stěžovatelka dosáhnout žalobou proti rozhodnutí o námitkách coby rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 a násl. s. ř. s., a nikoli v rámci návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části dle § 101a a násl. s. ř. s. Zrušení části rozhodnutí, ve kterém je vypořádána její námitka – konkrétně jde o Přílohu č. 1 – se stěžovatelka nedomáhala.

[9] Pro věc je podstatné, že pozemek p. č. X byl do nezastavěného území obce zařazen nikoliv napadenou Změnou č. 1 územního plánu, ale již územním plánem z roku 2011. Proti němu však dle výslovného vyjádření stěžovatelky její návrh nesměruje, ostatně s ohledem na uplynutí lhůty stanovené v § 101b odst. 1 s. ř. s. ani s úspěchem nemůže.

[10] V souvislosti s návrhem stěžovatelky na zrušení celého napadeného opatření obecné povahy, tedy Změny č. 1 územního plánu, se krajský soud zabýval i důvodností jejího tvrzení, že výše uvedený pozemek patří ze zákona do zastavěného území obce, což činí z územního plánu z roku 2011 nezákonné opatření obecné povahy, neboť jej do zastavěného území obce nezařadil. Dle stěžovatelky bylo povinností odpůrce při vyhotovení Změny č. 1 územního plánu tuto nezákonnost napravit v rámci aktualizace zastavěného území.

[11] Pokud by bylo zastavěné území obce vymezeno v územním plánu chybně, a to právě ve vazbě na intravilán dle § 58 odst. 2 stavebního zákona, měla by při posuzování této disproporce a důsledků s tím spojených přednost zákonná úprava. Otázkou ale zůstává, jak se tato skutečnost může promítnout do zákonnosti napadené Změny č. 1 územního plánu, resp. zda bylo povinností odpůrce tuto vadu územního plánu z roku 2011 ohledně daného pozemku napravit s ohledem na znění § 58 odst. 3 stavebního zákona, dle kterého se zastavěné území vymezuje v územním plánu a aktualizuje se jeho změnou.

[12] Pochybení odpůrce při vymezení územního plánu z roku 2011 není pro svou intenzitu způsobilé mít za následek zrušení nyní napadeného opatření obecné povahy jako celku, a to s ohledem na judikaturu jak Nejvyššího správního soudu, tak Ústavního soudu, kde byla opakovaně zdůrazňována zásada proporcionality a zdrženlivosti při zásazích správních soudů do výsledků územně plánovacího procesu coby projevu práva na samosprávu obcí. Zrušení celé Změny č. 1 územního plánu by tak významným způsobem zasáhlo nejen dotčené osoby, ale i např. orgány veřejné správy, které výslednou podobu Změny č. 1 územního plánu nejenže nikterak nenapadají a nerozporují, ale navíc jsou vedeny dobrou vírou v zákonnost tohoto opatření obecné povahy.

[13] Jako obiter dictum soud závěrem uvedl několik citací z usnesení rozšířeného senátu ze dne 13. 9. 2016, č. j. 5 As 194/2014 – 36, a rozvedl možnost, jak by stěžovatelka mohla dojít k nápravě případné nezákonnosti dané části územního plánu z roku 2011.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření ke kasační stížnosti

[14] Stěžovatelka brojí proti rozsudku krajského soudu kasační stížností. Jejím doplněním ze dne 11. 11. 2016 ji zúžila, a to do výroků II. a III. napadeného rozsudku. Kasační stížnost směřuje do důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) a písm. d) s. ř. s.

[15] Krajský soud zaujal nesprávný právní názor, kvalifikoval-li jako irelevantní vyřešení právní otázky, zda odpůrce měl povinnost aktualizovat při přijímání Změny č. 1 územního plánu zastavěné území ve smyslu § 58 odst. 3 stavebního zákona.

[16] Nesouhlasí se závěrem, dle kterého absentuje-li ve výrokové části Změny č. 1 územního plánu uvedení pozemku stěžovatelky, nemohlo jejím přijetím dojít k zásahu do jejích práv.

Taková argumentace popírá existenci případů, kdy zásahem do subjektivních práv adresátů právním norem dochází nečinností správních orgánů.

[17] Argumentace, že zrušením Změny č. 1 územního plánu by došlo k zásahu do práv celé řady dalších osob, není správná. Ačkoliv výrok v něm obsažený patrně má kladnou pravdivostní hodnotu, akceptací takového argumentu by byla fakticky vyloučena možnost zrušit jakékoliv nezákonné opatření obecné povahy, protože opatření obecné povahy ze své povahy vždy dopadá a upravuje práva a povinnosti širšího okruhu osob, které mohou být (a zpravidla jsou) zrušením takového nezákonného opatření obecné povahy na svých právech a povinnostech dotčeny.

[18] Krajský soud zde dává *de facto* precedenční návod, že není třeba dodržovat zákonný postup při vydávání opatření obecné povahy, dojde-li v důsledku nezákonnosti opatření obecné povahy k újmě na subjektivních veřejných právech výhradně jednotlivce. To však zcela odporuje smyslu ochrany, jež má poskytovat řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části dle § 101a a násl. s. ř. s.

[19] Krajský soud při své úvaze nad potřebou chránit práva třetích osob nabytá v dobré víře a zachovávat právní jistotu zapomíná na § 101d odst. 4 s. ř. s., který vylučuje retroaktivní působení rozsudku na práva a povinnosti, které vznikly z opatření obecné povahy třetím osobám před jeho autoritativním zrušením.

[20] Zájem na zachování nabytých práv v dobré víře a právní jistotě roste postupně v čase na úkor zájmu na nápravě nezákonnosti opatření obecné povahy, působící zásah do práv individuálních osob. Hranice, kdy první zájem převládne nad zájmem druhým, je dána především zákonnou tříletou lhůtou, ve které se lze návrhem domáhat zrušení opatření obecné povahy u soudu a ve zvláštních případech si lze představit, že by se tak stalo i dříve, tedy před koncem zákonné lhůty. Stěžovatelka se zrušení Změny č. 1 územního plánu domáhala návrhem podaným dne 18. 5. 2016, tedy ani ne měsíc od doby, kdy Změna č. 1 územního plánu nabyla účinnosti. Akceptací názoru, že i za těchto časových okolností, již převládl zájem na ochraně nabytých práv nad nápravou nezákonnosti, by byla fakticky jednotlivci vyloučena jakákoliv možnost ochrany skrze § 101a a násl. s. ř. s. I příprava návrhu na zrušení opatření obecné povahy zabere určitý čas a měsíc nelze považovat za lhůtu nepřiměřeně dlouhou.

[21] Má za to, že postupovala při hájení svých práv zákonem povoleným postupem v podobě návrhu na zrušení opatření obecné povahy nejen včas, ale též řádně, když svůj návrh na zrušení Změny č. 1 územního plánu formulovala určitě a srozumitelně. Zároveň nezavdala důvod k prodloužení doby mezi účinností a případným autoritativním zrušením opatření obecné povahy.

[22] Krajský soud použil ve svém odůvodnění test proporcionality, aniž by se pouštěl do detailnějšího poměrování v kolizi stojících zájmů. Dle názoru stěžovatelky měl zohlednit také to, jak vysoké legitimní očekávání měla právě ona ohledně toho, že daný pozemek bude Změnou č. 1 územního plánu zahrnut do zastavěného území. Kromě oprávněného očekávání, že bude naplněn zákonný postup dle § 58 odst. 2 a odst. 3 stavebního zákona, byla stěžovatelka rovněž soustavně utvrzována předchozím postupem Zastupitelstva města Špindlerův Mlýn, když došlo nejprve ze strany zastupitelstva města usnesením č. 17/4/2013-Z k jednomyslnému schválení návrhu stěžovatelky ze dne 25. 3. 2013 na změnu územního plánu spočívající ve změně funkčního využití pozemku stěžovatelky a následně též dne 23. 1. 2014 k uzavření smlouvy mezi městem Špindlerův Mlýn a stěžovatelkou o úhradě nákladů na zapracování této změny do návrhu Změny č. 1 územního plánu.

[23] Krajský soud se měl meritorně zabývat dodržením zákonného postupu odpůrce při vydávání Změny č. 1 územního plánu, čímž by dospěl k závěru, že odpůrce měl povinnost

pokračování

aktualizovat zastavěné území při přijetí změny územního plánu ve smyslu § 58 odst. 3 stavebního zákona. Vzhledem k tomu, že pozemek stěžovatelky i za stavu v době vydávání Změny č. 1 územního plánu naplňoval definici pozemku v intravilánu, což i krajský soud označuje s ohledem na svou znalost hranic intravilánu obce Špindlerův Mlýn k datu 1. 9. 1966 za vysoce pravděpodobné, měl být pozemek stěžovatelky do zastavěného území v rámci Změny č. 1 územního plánu zařazen.

[24] Znění § 58 odst. 3 stavebního zákona je třeba vykládat výlučně tak, že se jedná o povinnost pořizovatele změny územního plánu provést v této změně aktualizaci zastavěného území, tj. že pořizovatel se zde nepohybuje v mezích správního uvážení, ale aktualizaci musí provést vždy. O správnosti výkladu svědčí mimo jiné i metodický pokyn Ministerstva pro místní rozvoj označený jako „Aktualizace zastavěného území změnou územního plánu“ z února 2014 (dále jen „metodický pokyn ministerstva“), ve kterém je výslovně v čl. 2 uvedeno: „*Změnu zastavěného území nelze vztáhnout jen k některým změnám územního plánu, ale musí být součástí každé změny územního plánu.*“

[25] Jak plyne z vyjádření odpůrce k žalobě, byl si vědom, že již územní plán města Špindlerův Mlýn z roku 2011 byl vydán v rozporu s § 58 odst. 2 stavebního zákona. Pozemek stěžovatelky do zastavěného území nebyl zahrnut, tj. odpůrce měl tuto nezákonnost napravit již v roce 2011, měl-li možnost a současně i výše dovozenou povinnost. Tím spíše měl svou povinnost splnit v rámci Změny č. 1 územního plánu.

[26] Touto argumentací stěžovatelka jednoznačně a srozumitelně vyvrací odůvodnění krajského soudu o neopodstatněnosti vyřešení právní otázky týkající se § 58 odst. 3 stavebního zákona.

[27] V příčinné souvislosti s porušením povinnosti odpůrce došlo ke zjevnému zásahu do vlastnických práv stěžovatelky k pozemku p. č. X, neboť jeho nezahrnutí do zastavěného území znamená pro stěžovatelku nemožnost realizace stavebního záměru, o který usilovala a kvůli němuž podala návrh na změnu funkčního využití daného pozemku a hradila s tím spojené náklady.

[28] Nezákonnost rozsudku spatřuje také v nedostatku důvodů, pokud jde o odmítnutí důvodnosti námítky vztahující se k aktualizaci zastavěného území, neboť v odůvodnění rozsudku zcela absentuje vypořádání se s touto námítkou.

[29] S ohledem na výše uvedené navrhuje, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu ve výrocích II. a III. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[30] Odpůrce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že návrh podaný stěžovatelkou dne 18. 5. 2016 je věcně nedůvodný a navíc je podaný proti nesprávnému opatření obecné povahy s tím, že pokud by mířil proti územnímu plánu Špindlerova Mlýna z roku 2011, pak byl podán opožděně.

[31] Krajský soud měl návrh v omezeném rozsahu věcně projednat a shledat, že stěžovatelka není Změnou č. 1 územního plánu dotčena na svých veřejných subjektivních právech, protože tato změna územního plánu neurčila účinné řešení vztahující se k pozemku stěžovatelky.

[32] Ač v jiném řízení vedeném u krajského soudu v rámci Změny č. 1 územního plánu došlo ke zrušení vymezení pozemků v nezastavěném území, přesněji byla dotčena čára vymezuující zastavěné území okolo několika pozemků ve Špindlerově Mlýně, jednalo se pouze o pozemky

blízké pozemku stěžovatelky. Tato situace u stěžovatelky nenastala, tj. její pozemek vymezuující čarou dotčen nebyl.

[33] Byť mohlo být zastavěné území při přijetí územního plánu Špindlerův Mlýn vymezeno jinak, tak v současné době, resp. ode dne účinnosti územního plánu (tj. od 1. 12. 2011) je zastavěné území *de iure* vymezeno citovanou územně plánovací dokumentací, která nebyla ve lhůtě 3 let ode dne nabytí účinnosti opatření obecné povahy nebo jeho části podle § 101a s. ř. s. napadena návrhem na jeho zrušení, a proto je § 58 odst. 2 stavebního zákona za dané situace v podstatné části (tzn. v první vedlejší větě) obsolentní. K uvedenému také cituje komentář ke stavebnímu zákonu C. H. Beck z roku 2013.

[34] Obecně je po uplynutí lhůty ke zrušení nezákonného opatření obecné povahy preferována právní jistota adresátů a důvěra ve správnost tohoto správního aktu.

[35] Odpůrce i pořizovatel mají zájem zajišťovat ochranu jednou vymezeného (ne)zastavěného území a nezastavitelných pozemků tak, jak to ukládá § 18 odst. 4 stavebního zákona. Odpůrce neměl důvod rozhodnout o pořízení takové změny územního plánu, kterou by vymezené zastavěné území rozšířil o pozemek, jenž je stále v katastru nemovitostí evidován s druhem využití pozemku trvalý travní porost. Pořizovatel postupoval v souladu s metodickým pokynem ministerstva, podle něhož by bylo možné uvažovat o změně jednou vymezeného nezastavěného území na zastavěné území pouze v rozsahu, v němž by byla zastavitelná plocha zastavěna. Podle jeho názoru si toho je vědoma i stěžovatelka, neboť ve svém návrhu uvádí, že „je rozhodný stav v evidenci katastru nemovitostí“. Problém je v tom, že si metodický pokyn ministerstva vykládá značně tendenčně.

[36] Pozemek p. č. X nebyl a není dle aktuálního zápisu v katastru nemovitostí zastavěným stavebním pozemkem, jak jej definuje § 2 odst. 1 písm. c) stavebního zákona, ale pozemek s druhem využití trvalý travní porost, tudíž u něj není dána zákonná povinnost pořizovatele jednou vymezené zastavěné území o něj rozšířit. Při přijetí Změny č. 1 územního plánu proto nebylo postupováno nezákonně, když vymezené zastavěné území bylo zachováno v nezměněné podobě.

[37] Odmítá navrhovanou nepřezkoumatelnost rozsudku, resp. nedostatek důvodů. Odkazuje na své vyjádření k návrhu ze dne 19. 6. 2016 i na odůvodnění rozsudku krajským soudem, které podrobně rozvádí. Souhlasí se způsobem vypořádání námitek v rozsudku a odkazuje na nález Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 2. 2012, č. j. 6 Ao 8/2011 – 74.

[38] Uvádí, že sám nemohl podat kasační stížnost, neboť ta by byla dle § 104 odst. 2 s. ř. s. nepřijatelná, a proto právě ve vyjádření uvádí svůj nesouhlas s výrokem III. rozsudku krajského soudu o nepřiznání nákladů řízení za řízení u krajského soudu. Odkazuje na rozsudek zdejšího soudu ze dne 12. 5. 2016, č. j. 5 As 146/2015 – 40, ve kterém náhrada nákladů na zastupování v řízení advokátem byla odpůrci přiznána.

[39] S ohledem na výše uvedené navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou a zároveň mu přiznal náhrady nákladů řízení za řízení před zdejším i krajským soudem.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[40] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatelka je zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadený

pokračování

rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a odst. 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[41] Soud se nejprve zabýval namítanou nepřezkoumatelností. Vlastní přezkum rozhodnutí krajského soudu je totiž možný pouze za předpokladu, že splňuje kritéria přezkoumatelnosti. Tedy, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí je natolik závažnou vadou, že k ní soud přihlíží i bez námítky, z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[42] Veškerá výše uvedená kritéria rozsudek krajského soudu splňuje. Jedná se o srozumitelné rozhodnutí, které je vyčerpávajícím způsobem odůvodněno. Z jeho odůvodnění je zcela zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí.

[43] Stěžovatelka konkrétně namítá nedostatečné odůvodnění námítky vztahující se k aktualizaci zastavěného území. Krajský soud se aktualizací zastavěného území podrobně věnuje na stranách 14. až 16. rozsudku, a to včetně vysvětlení všech souvislostí. Tato námitka je tudíž nedůvodná.

[44] Nejvyšší správní soud dále posuzoval otázku včasnosti námítky ze dne 4. 12. 2015 proti návrhu Změny č. 1 územního plánu.

[45] Ze spisové dokumentace ověřil, že pozemek p. č. X měl být Změnou č. 1 územního plánu zařazen do zastavěného území obce, konkrétně do funkční plochy „BI - bydlení individuální – RD“, což bylo obsahem zadání i původní podoby návrhu Změny č. 1 územního plánu. Zastupitelstvo města Špindlerův Mlýn na zasedání dne 11. 11. 2013 schválilo usnesením č. 16/10/2013-Z zadání Změny č. 1 územního plánu dle § 47 odst. 5 stavebního zákona. Dne 5. 9. 2014 bylo na úřední desce oznámeno datum společného jednání o návrhu Změny č. 1 územního plánu, a to dne 23. 9. 2014. Ze zápisu ze společného jednání plyne, že se týkalo i pozemku p. č. X, konkrétně jeho zařazení do funkční plochy „BI – bydlení individuální – RD“. Dle prezenční listiny z daného jednání plyne, že na něm stěžovatelka nebyla přítomna. Teprve po společném jednání se dotčené orgány vyjádřily k přerážení daného pozemku.

[46] Nesouhlas s uvedenou změnou projevil Krajský úřad Královéhradeckého kraje, odbor životního prostředí a zemědělství, a Správa Krkonošského národního parku. V reakci na tato vyjádření vypracoval pořizovatel ke Změně č. 1 územního plánu „Pokyny k úpravě návrhu Změny č. 1 Územního plánu Špindlerův Mlýn po společném jednání“, v němž jedním z pokynů bylo vypuštění dané lokality z návrhu Změny č. 1, a to konkrétně: „z důvodu nesouhlasu orgánu ZPF, odboru životního prostředí KÚ Královéhradeckého kraje s odnětím zemědělské půdy ze ZPF a výsledku vyhodnocení vlivů na životní prostředí“. Zmíněný materiál vzalo Zastupitelstvo města Špindlerův Mlýn dne 16. 3. 2015 usnesením č. 9/6/2015-ZM na vědomí. Dne 14. 8. 2015 se konalo veřejné projednání návrhu Změny č. 1 územního plánu, kterého se stěžovatelka neúčastnila a ani nepodala ve stanovené lhůtě proti návrhu námítky. Dne 30. 11. 2015 bylo svoláno opakované veřejné projednání návrhu Změny č. 1 územního plánu, a to v rozsahu úprav návrhu po veřejném projednání dne 14. 8. 2015. Dne 4. 12. 2015 podala stěžovatelka námitku proti návrhu Změny č. 1 územního plánu, která obsahově směřuje k pozemku p. č. X.

[47] Dle § 52 odst. 2 stavebního zákona *mohou námitky proti návrhu územního plánu podat pouze vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem řešení, oprávněný investor a zástupce veřejnosti. Dle § 52 odst. 3 stavebního zákona nejpozději do 7 dnů ode dne veřejného projednání může každý uplatnit své připomínky*

a dotčené osoby podle odstavce 2 námitky, ve kterých musí uvést odůvodnění, údaje podle katastru nemovitostí dokladující dotčená práva a vymezit území dotčené námitkou. Dotčené orgány a krajský úřad jako nadřízený orgán uplatní ve stejné lhůtě stanoviska k částem řešení, které byly od společného jednání (§ 50) změněny. K později uplatněným stanoviskům, připomínkám a námitkám se nepřiblíží. Dotčené osoby oprávněné k podání námitek musí být na tuto skutečnost upozorněny.

[48] Není sporu o tom, že pozemek p. č. X nebyl předmětem opakovaného veřejného projednání dne 30. 11. 2015, neboť zde se projednávala pouze lokalita Zm 13/1. Pozemek X byl z návrhu Změny č. 1 územního plánu vyrazen usnesením č. 9/6/2015-ZM. Stěžovatelka se s touto skutečností mohla seznámit při veřejném projednání návrhu Změny č. 1 územního plánu, které se konalo dne 14. 8. 2015 a od tohoto okamžiku ji také počala běžet zákonem stanovená lhůta pro uplatnění případných námitek. Ze spisu neplynou žádné objektivní důvody, pro které nemohla uplatnit námitky včas. Stěžovatelka uvádí, že spoléhala na to, že odpůrce postupuje v souladu s právními předpisy. Až následně zjistila, že se u různých vlastníků postupuje rozdílně a přistoupila k podání námitek. Tyto důvody však nelze považovat za objektivně relevantní. Veřejnou vyhláškou o konání opakovaného veřejného projednání byla stěžovatelka poučena o tom, že se jedná o projednání pouze v rozsahu úprav návrhu po veřejném projednání dne 14. 8. 2015.

[49] Obdobnou situací se zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 14. 7. 2015, č. j. 2 As 97/2015 – 55. Zde byly námitky proti opakovanému veřejnému projednání připuštěny z důvodu projednávání územní studie, která byla podmínkou pro pořízení územního plánu a zahrnovala i pozemek stěžovatele v dané věci. Námitky týkající se lokalit, které nebyly předmětem opakovaného veřejného projednání návrhu územního plánu, byly vyhodnoceny jako opožděné.

[50] Pro počátek běhu lhůt pro uplatnění námitek k návrhu územního plánu je rozhodným dnem den konání veřejného projednání návrhu. Na námitky se uplatní koncentrační zásada, jde o koncentraci věcnou, časovou a osobní (srov. Macháčková, J. a kol.: *Stavební zákon*. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 198 – 204, s. 208 – 210, s. 563 – 566; Potěšil, L. a kol.: *Stavební zákon - online komentář k § 52*. 2. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2/2013; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2008, č. j. 1 Ao 4/2008 – 110).

[51] K problematice podávání námitek a připomínek ve fázi přípravy opatření obecné povahy se vyjádřil rozšířený senát v usnesení ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 – 116. Uvedl, že procesní pasivita navrhovatele ve fázích správního řízení předcházejícího přijetí opatření obecné povahy může být způsobena faktory subjektivními i objektivními, které soud posoudí. Současně upozornil, že soud bez závažných důvodů nemůže porušit právní jistotu dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy územního plánu a nyní tento územní plán respektují. „[M]ohlo by docházet k situaci, že by účastníci v průběhu přípravy neaktivní měli výhodnější postavení a jejich práva by byla chráněna ve větší míře než práva účastníků, kteří svá práva zákonem předpokládaným způsobem hájili“ a závěrem zdůraznil zásadu *vigilantibus iura*.

[52] Z výše uvedených důvodů souhlasí Nejvyšší správní soud s názorem krajského soudu i odpůrce, že námitka ze dne 4. 12. 2015 je opožděná.

[53] Krajský soud při aplikaci testu proporcionality zdůraznil, že zrušením Změny č. 1 územního plánu by žádným způsobem nedošlo k naplnění stěžovatelkou požadované změny, tj. přerážení jejího pozemku do zastavěné části obce. Výrok napadeného opatření obecné povahy se totiž pozemku stěžovatelky vůbec nedotýká. Zrušením této změny územního plánu by však na druhé straně došlo k zásahu do stability poměrů a legitimního očekávání osob, které zákonnost změny nenamítají. Za situace, kdy ani případné zrušení Změny č. 1 územního plánu nemůže na současném zařazení pozemku stěžovatelky cokoliv změnit, je z hlediska testu

pokračování

proporcionality nadbytečně posuzovat další okolnosti svědčící legitimnímu očekávání stěžovatelky.

[54] Nejvyšší správní soud se následně zabýval námitkou nesprávného právního hodnocení aktualizace zastavěného území dle § 58 odst. 3 stavebního zákona.

[55] Stěžovatelka interpretuje odůvodnění krajského soudu zavádějícím způsobem. Ten sice zmiňuje, že vypořádání námitek stěžovatelky je pouze součástí odůvodnění napadaného opatření obecné povahy, současně však uvádí, že výrok Změny č. 1 územního plánu takovou část neobsahuje, a proto jej nemůže ani v požadované části zrušit. Krajský soud zdůraznil, že případné zrušení celé Změny č. 1 územního plánu by významně zasáhlo řadu dalších osob, a to za situace, kdy se výroková část napadeného opatření obecné povahy pozemku p. č. X ani nedotýká. Nevyločil možnost zrušení opatření obecné povahy ve všech případech, jen upozorňuje na zásadu proporcionality a zdrženlivosti při zásazích soudů do výsledků územně plánovacího procesu coby projevu práva na samosprávu obcí. Odůvodnění rozsudku smyslu § 101a a násl. s. ř. s. neodporuje a Nejvyšší správní soud se s ním ztotožňuje.

[56] Krajský soud aplikaci § 101d odst. 4 s. ř. s. nevyločil. V rámci odůvodnění poukázal na legitimní očekávání osob dotčených Změnou č. 1 územního plánu a s tím související stabilitu poměrů v daném území. Zrušením napadeného opatření obecné povahy by byly oba principy významně narušeny, což je s ohledem na shora uvedené skutečnosti nedůvodné a nepřiměřené (stěžovatelce by samotné zrušení změny územního plánu nic nepřineslo). Stěžovatelka nepřiléhavě srovnává nezařazení jejího pozemku do zastavěného území obce v rámci aktualizace zastavěného území se zásahem do subjektivních práv adresátů právních norem nečinností správních orgánů. Nečinnost je definována v § 80 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů tak, že *nevydá-li správní orgán rozhodnutí ve věci v zákonné lhůtě, nadřízený správní orgán učiní z moci úřední opatření proti nečinnosti, jakmile se o tom dozví*. Toto ustanovení slouží na ochranu před nedodrženou povinností správních orgánů konat (vydat rozhodnutí, osvědčení aj.) v zákonných či přiměřených lhůtách.

[57] Dle § 58 odst. 3 stavebního zákona platí, že *zastavěné území se vymezuje v územním plánu a aktualizuje se jeho změnou*. Dle § 58 odst. 2 téhož zákona pak platí, 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 půdy nebo do lesních pozemků, 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 prostranství, e) další pozemky, které jsou obklopeny ostatními pozemky zastavěného území, s výjimkou pozemků vinic, chmelnic a zahradnictví.* V souladu s § 2 odst. 1 písm. d) téhož zákona se pak zastavěným územím rozumí *„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").*

[58] V důsledku vydání územního plánu, kterým se rovněž vymezuje zastavěné území [§ 2 odst. 1 písm. d) stavebního zákona], dochází k určitému „zakonzervování“ rozsahu zastavěného území. S ohledem na předpokládanou dobu účinnosti územního plánu obce jakožto opatření obecné povahy a vzhledem k úkolům územního plánování (z povahy věci působícího *pro futuro*), pak § 58 odst. 3 umožňuje aktualizaci zastavěného území, pro niž předepisuje formu (změny) opatření obecné povahy. Aktualizace zastavěného území má tedy primárně zohledňovat faktický vývoj v území, který se dostal do rozporu se stávajícím vymezením zastavěného území dle územního plánu. Jako hypotetický příklad lze uvést situaci, kdy se pozemek v intravilánu stane vinicí, aniž by předtím byl chmelnicí, pozemkem zemědělské půdy určeným pro zajišťování speciální zemědělské výroby (zahradnictví) nebo pozemkem přiléhajícím k hranici intravilánu

navraceným do orné půdy nebo do lesních pozemků. Takový pozemek již nadále nebude (v rozporu s územním plánem vymezeným zastavěným územím) spadat do zákonné definice zastavěného území obce, která nemá územní plán či nemá vymezené zastavěné území (§ 59 a násl. stavebního zákona). Právě aktualizací zastavěného území je možné uvedený rozpor mezi stavem dle územně plánovací dokumentace („konzervovaným“) na straně jedné a stavem faktickým (aktuálním) na straně druhé eliminovat. Změna územního plánu v souvislosti s aktualizací zastavěného území tedy nemusí (a zásadně nebude) pramenit ze zpochybnění správnosti a zákonnosti samotného prvotního vymezení zastavěného území územním plánem obce (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2017, č. j. 2 As 291/2016 – 40).

[59] Stěžovatelka netvrdí, že měl odpůrce aktualizovat zastavěné území z důvodu, že by její požadavek na zahrnutí pozemku p. č. X do zastavěného území plynul z aktuálního vývoje v území, nýbrž namítá, že tento pozemek měl být zahrnut do zastavěného území obce již v souvislosti s jeho vymezením územním plánem z roku 2011, tedy ex tunc. Výše podaný teleologický výklad § 58 odst. 3 stavebního zákona však takovému užití tohoto ustanovení nepřisvědčuje. Aktualizace zastavěného území připadá v úvahu zásadně pro okolnosti, které nastaly až po vymezení zastavěného území územním plánem. Naproti tomu, pokud stěžovatelčin požadavek stál od počátku na argumentu právním, jedná se v podstatě nikoli o apel k aktualizaci zastavěného území, nýbrž o založení právní rozepře, která však plyne z právního názoru uplatněného odpůrcem již při „prvotním“ vymezení zastavěného území obce územním plánem z roku 2011. Stěžovatelka měla možnost tento územní plán napadnout návrhem na jeho zrušení, další možnou obranu jí pak nad rámec rozhodovacích důvodů nastínil v napadeném rozsudku krajský soud.

IV. Závěr a náklady řízení

[60] Z výše uvedených důvodů soud v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. podanou kasační stížnost zamítl. O věci při tom rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

[61] Stěžovatelka, která neměla v řízení úspěch, nemá ze zákona právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.).

[62] Procesně úspěšnému odpůrci, jemuž by jinak náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti náležela, Nejvyšší správní soud tuto nepřiznal, neboť obdobně jako krajský soud v napadeném rozsudku dospěl k závěru, že uplatňování jeho procesních práv v souvislosti s řízením o návrhu na zrušení jím vydaného opatření obecné povahy spadá do mantinelů jeho běžné úřední činnosti, jejíž náklady by neměla nést v případě procesního neúspěchu stěžovatelka (srov. přiměřeně usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014 – 47, rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 As 291/2016).

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

V Brně dne 20. července 2017

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu