



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Karla Šimky a Mgr. Evy Šonkové v právní věci navrhovatele: **Ing. R. K.**, zast. Mgr. Ing. Vítězslavem Paděrou, advokátem se sídlem Bulharská 588/1, Praha 10, 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, v řízení o kasační stížnosti navrhovatele proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 14. 10. 2016, č. j. 30 A 44/2016 – 118,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Navrhovatel **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Odpůrci **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 :

Včasně podanou kasační stížností brojí navrhovatel (dále jen „stěžovatel“) proti shora označenému rozsudku (dále jen „napadený rozsudek“) Krajského soudu v Hradci Králové (dále jen „krajský soud“), kterým byl zamítnut jeho návrh na zrušení opatření obecné povahy „Změna č. 1 Územního plánu Špindlerův Mlýn“, schváleného usnesením zastupitelstva města Špindlerův Mlýn ze dne 11. 4. 2016, č. 9/18/2016-Z, a účinného od 27. 4. 2016 (dále jen „změna územního plánu“).

Stěžovatel se návrhem v řízení před krajským soudem domáhal zrušení celé změny územního plánu, neboť jí byl nezákonně zkrácen na svých vlastnických právech, změna byla pořízena postupem, který je v rozporu s právními předpisy, a rozhodnutí odpůrce o námitkách vznesených stěžovatelem v procesu pořizování změny územního plánu je nesprávné a nezákonné. Stěžovatel byl vlastníkem pozemků v X (dále uváděné pozemkové parcely vždy náleží do k. ú. X,

není-li uvedeno jinak), které jsou změnou územního plánu přímo dotčeny. Dle stěžovatele bylo zařazení jím vlastněných pozemků p. č. X a X do funkční plochy OS.4 – *občanská vybavenost sportovního charakteru, lyžařské sjezdové tratě bez možnosti doprovodných staveb* (dále jen „OS.4“) neodůvodněné, nepřiměřené, rozporné s § 3 odst. 2 písm. a), § 5 odst. 2 a § 20 odst. 1, 3 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území (dále jen „vyhláška č. 501/2006 Sb.“), a způsobilo mu újmu. Námitky, které stěžovatel v procesu přijímání změny územního plánu k tomuto uplatnil, nebyly řádně, správně a přezkoumatelně vypořádány. V rozporu s ustanovením § 58 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), v rozhodném znění (dále jen „stavební zákon“), došlo k nezahrnutí pozemku p. č. X do zastavěného území, a to s nesprávným a nezákonným odůvodněním.

Krajský soud ve svém zamítavém rozsudku zejména uvedl, že zrušit je možné pouze výrok opatření obecné povahy nebo jeho část, nikoli však odůvodnění opatření obecné povahy. Jelikož rozhodnutí o námitkách stěžovatele se dle § 172 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v rozhodném znění (dále jen „správní řád“), uvede jako součást odůvodnění opatření obecné povahy, dospěl krajský soud k závěru, že není v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části oprávněn zrušit toliko rozhodnutí pořizovatele změny územního plánu o námitkách stěžovatele. Krajský soud dále dospěl k závěru, že pokud stěžovatel nesouhlasí se zařazením jeho pozemků p. č. X a X do nezastavěného území obce, pak k tomuto jejich zařazení došlo již vydáním samotného územního plánu z roku 2011, nikoli změnou územního plánu. Uvedených pozemků se změna vymezení zastavěného území obce nedotýká, neboť tyto jsou ponechány ve stavu nastoleném již územním plánem z roku 2011.

Dále v napadeném rozsudku krajský soud uvedl, že nebyl oprávněn posuzovat správnost či racionalitu zařazení stěžovatelem zmiňovaných pozemků do jednotlivých funkčních ploch. Zařazení pozemků a staveb do jednotlivých funkčních ploch je plně v pravomoci orgánu místní samosprávy, tedy odpůrce. Z žádného ustanovení stavebního zákona pak nevyplývá, že by jednotlivým vlastníkům pozemků a staveb v území dotčeném připravovaným územním plánem vznikl nárok, aby jejich nemovitosti byly zařazeny do funkčních ploch dle jejich požadavků, přání či představ, které by jim nejvíce konvenovaly. Uvedený právní názor podpořil krajský soud citacemi judikatury Nejvyššího správního soudu, konkrétně rozsudku ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006 – 74, ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 – 73 a ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 AOs 3/2013 – 36. Naproti tomu však musí být zařazení nemovitosti do určité funkční plochy dostatečně zdůvodněno v rámci vypořádání případné námítky vlastníka takové nemovitosti. V tomto ohledu pak krajský soud shledal příslušnou část odůvodnění změny územního plánu přezkoumatelnou a vyhovující.

Stěžovatel označil jako obecné důvody své kasační stížnosti důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Důvody pro zrušení napadeného rozsudku spatřuje jednak v nesprávném posouzení právní otázky krajským soudem v předcházejícím řízení, dále pak v nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů.

Konkrétně stěžovatel namítá, že se krajský soud nezabýval námitkou neexistence, resp. neprokázání veřejného zájmu na zařazení stěžovatelových pozemků do funkční plochy OS.4, přičemž opomenul vypořádat námitku nepřiměřenosti uvedeného řešení a nepřiměřenosti újmy, která jeho přijetím stěžovateli vznikla. Odůvodnění zásadní změny ve způsobu budoucího využití stěžovatelových pozemků by mělo obsahovat alespoň podrobné vysvětlení toho, v čem je spatřován veřejný zájem a jakým způsobem tento veřejný zájem legitimně ospravedlňuje konkrétní zásah do individuálních práv stěžovatele. V tomto ohledu se však příslušný text změny územního plánu *„jako odůvodnění pouze tváří, ale ve skutečnosti jím není, když nelze přehlédnout, že důvody*

pokračování

uvedené v rozhodnutí o námitkách jsou v podstatě univerzální a z převážné části se opakují i v celé řadě dalších odůvodnění rozhodnutí o námitkách proti návrhu“ změny územního plánu.

Pokud krajský soud přisvědčil odpůrci v tom, že při úvaze o zařazení stěžovatelových pozemků je třeba respektovat územní rozhodnutí Městského úřadu Špindlerův Mlýn, odboru výstavby, ze dne 4. 7. 2005, č. j. Výst.R1667/2005 (dále jen „územní rozhodnutí“), a že poukaz na obsah tohoto územního rozhodnutí může sloužit k vypořádání stěžovatelovy námítky proti návrhu změny územního plánu, stěžovatel v tomto s krajským soudem nesouhlasí. Krajský soud v napadeném rozsudku nevysvětlil, proč považuje územní rozhodnutí za platné a závazné. Dle stěžovatele krajský soud svým postojem v podstatě vyjádřil názor, že územní rozhodnutí ukládá vlastníkově dotčených pozemků povinnost umístit příslušné stavby. S tímto pak stěžovatel rovněž nesouhlasí. Dle jeho názoru pozbylo územní rozhodnutí platnosti a navíc bylo změněno povolením změny stavby obslužného objektu na rodinný dům, rozdělením pozemku p. č. X na tři díly a konečně i povolením umístění stavby rodinného domu „RD-A“. V rámci uvedených změn přitom nebylo opětovně rozhodnuto o umístění staveb specifikovaných dříve v územním rozhodnutí, proč má stěžovatel za to, že nová rozhodnutí nahradila dřívější územní rozhodnutí v plném rozsahu.

Stěžovatel dále namítá, že veřejný zájem na zařazení jeho pozemků neplyne z odpůrcem odkazovaného vyhodnocení vlivů na životní prostředí (dále jen „SEA“), ze stanoviska Správy KRNAP ze dne 22. 10. 2014 ani ze stanoviska Krajského úřadu Královéhradeckého kraje, odboru životního prostředí a zemědělství ze dne 23. 4. 2015. Napadený rozsudek je nepřezkoumatelný, poněvadž krajský soud dospěl k závěru, že odkaz odpůrce na závěry těchto dokumentů, stejně jako jeho následné odůvodnění nemožnosti vyhovění požadavku stěžovatele na zahrnutí předmětných pozemků do funkční plochy *BI- bydlení individuální*, postačuje k vypořádání stěžovatelových námitek. Krajský soud nesprávně označil uvedené podklady za takové, které odůvodňují zamítnutí námitek stěžovatele.

Územním rozhodnutím byla na pozemcích p. č. X a X povolena stavba dětského lyžařského vleku, jejímuž provedení ale nyní brání jejich zařazení územním plánem do funkční plochy *ZS.2 – zeleň sídelní specifická – nezastavitelné zahrady*, v níž stavbu dětského vleku umístit nelze. Stěžovatel proto poukazuje na dvojí přístup odpůrce k nutnosti respektovat umístění staveb sporným územním rozhodnutím a spatřuje v něm cílenou snahu odpůrce zabránit využití jeho pozemků k umístění staveb pro bydlení.

Dle stěžovatele krajský soud nedostatečně vypořádal jeho námitku, že lokalita Zm17/1 byla změnou územního plánu zařazena do plochy OS.4 v rozporu s ustanoveními § 3 odst. 2 písm. a), § 4 odst. 1, § 5 odst. 2 a § 20 odst. 1, 3 vyhlášky č. 501/2006 Sb. Krajský soud totiž k této námitce pouze konstatoval, že jsou velmi diskutabilní tvrzení stěžovatele, že by stavba malého lyžařského vleku a snowtubingu byla v příkrém rozporu s požadavky a kritérii vymezenými ve shora citovaných ustanoveních prováděcí vyhlášky. Stěžovateli není zřejmé, z jakého důvodu se krajský soud domníval, že by na předmětných pozemcích měla stát pouze stavba malého lyžařského vleku. Stejně tak krajský soud nevysvětlil, proč měl předmětnou stěžovatelovu námitku za nedůvodnou.

Stěžovatel ve svém návrhu namítal, že změna územního plánu je v rozporu s ustanovením § 58 odst. 2 a 3 stavebního zákona. Pozemky p. č. X a X mají nepochybně náležet do zastavěného území obce, avšak odpůrce je v rámci změny územního plánu dle § 58 odst. 3 do zastavěného území nezahrnul. Nesprávný je tudíž závěr krajského soudu, že výrok změny územního plánu není v rozporu se zákonem, když neobsahuje zařazení uvedených dvou pozemků do zastavěného

území. Je obecnou povinností odpůrce dle § 58 odst. 3 stavebního zákona změnit územní plán v případě potřeby aktualizace vymezení zastavěného území.

Konečně stěžovatel namítá, že pokud je zákonnou povinností krajského soudu přezkoumat na základě návrhu zákonost opatření obecné povahy jako celku, potom je soud jistě oprávněn pro rozpor s právními předpisy zrušit předcházející rozhodnutí o námitkách, byť toto rozhodnutí nebylo jindy předmětem samostatné správní žaloby. Nepodání správní žaloby proti rozhodnutí o námitkách stěžovatele nemůže zbavit soud povinnosti přezkoumat toto rozhodnutí v rámci návrhu na zrušení opatření obecné povahy.

Odpůrce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti předně odkázal na argumentaci obsaženou v jeho vyjádření ze dne 19. 6. 2016 ke stěžovatelovu návrhu na zrušení změny územního plánu. Stěžovatel dle jeho názoru uplatňuje ve své kasační stížnosti námitky obdobné důvodům, pro něž se domáhal zrušení změny územního plánu krajským soudem. Odpůrce má za to, že se krajský soud se všemi těmito důvody návrhu dostatečně a věcně správně vypořádal. Jako zastavitelné plochy byly vymezeny pouze ty lokality, u kterých nebylo vydáno negativní stanovisko dotčených orgánů a které nenarušovaly urbanistickou koncepci územního plánu z roku 2011, to vše pouze v rozsahu nutném k vytvoření přiměřené rezervy zastavitelných ploch s tímto funkčním využitím, aby byl zajištěn rozumný a postupný rozvoj sídelního celku i v oblasti bydlení. Lokality, ve kterých bude výstavba objektů pro bydlení umožněna, se odpůrci jeví jako k tomuto účelu vhodnější než lokalita Zm17/1. Správní soudy přitom nemají pravomoc k tomu, aby mohly toto uvážení odpůrce přezkoumávat, jak plyne např. z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 2. 2012, č. j. 6 Ao 8/2011 – 74. Funkční zařazení lokality Zm17/1 do plochy OS.4 není projevem jakékoli odpůrcovy zvlé, neboť je objektivně odůvodněno jak stanovisky dotčených orgánů, tak i zvolenou urbanistickou koncepcí dle oddílu C.1 výrokové části územního plánu z roku 2011.

Ve vztahu ke sporovanému vymezení zastavěného území odpůrce uvedl, že pouze pozemek p. č. X byl dotčen dřívějším zrušujícím rozsudkem krajského soudu ze dne 30. 5. 2013, č. j. 30 A 5/2013 – 122, a došlo u něj tedy ke zrušení jeho zahrnutí do nezastavěného území obce. Jelikož v uvedeném řízení před krajským soudem bylo prokázáno, že se daný pozemek nachází v intravilánu obce, byl tento zahrnut změnou územního plánu do zastavěného území obce; naproti tomu však nebylo třeba změnou územního plánu zařazovat ostatní pozemky stěžovatele do zastavěného či nezastavěného území obce, neboť u nich k takovému zařazení došlo již vydáním územního plánu z roku 2011. Pokud stěžovatel argumentuje výkladem ustanovení § 58 odst. 3 stavebního zákona, pak text uvedeného ustanovení toliko stanovuje postup, kterým je případně třeba aktualizovat vymezení zastavěného území obce. Dané ustanovení však nelze vykládat tak, že by snad mělo odpůrci ukládat povinnost aktualizovat vymezení zastavěného území obce v případě, kdy vlastník dotčených pozemků s tímto vymezením nesouhlasí. Tím by totiž byla obcházena tříletá lhůta k napadení sporného vymezení zastavěného území návrhem na zrušení příslušné části opatření obecné povahy ve smyslu § 101b odst. 1 s. ř. s. Odpůrce má za to, že o aktualizaci vymezení zastavěného území cestou změny územního plánu by bylo namíste uvažovat zejména tehdy, mělo-li by tímto dojít k zohlednění faktické zastavěnosti území, které je dosud územně plánovací dokumentací vymezeno jako nezastavěné (tedy pokud by příslušná pozemková parcela byla v evidenci katastru nemovitostí vedena jako „zastavěná stavební parcela“). Taková situace však nenastala u pozemků p. č. X a X, pročez odpůrce nebyl povinen o tyto pozemky rozšířit zastavěné území obce vymezené územním plánem z roku 2011. Odpůrce dále zdůraznil, že lokalitu Zm17/1 zařadil do funkční plochy OS.4, tedy plochy zastavitelné stavbami občanské vybavenosti sportovního charakteru – lyžařské sjezdové tratě bez možnosti doprovodných staveb, i přes to, že dle jeho názoru by pro danou lokalitu bylo vhodnější její nezastavování. Učinil tak proto, že k této lokalitě se stále váže dosud platné územní rozhodnutí,

pokračování

kteří nabylo právní moci dne 1. 8. 2005. Toto územní rozhodnutí nebylo zrušeno a nepozbylo platnosti ani v důsledku plynutí času, neboť s realizací záměru, jenž byl tímto územním rozhodnutím povolen, bylo již dříve započato. Odpůrce konečně vyjádřil názor, že jeho rozhodnutí o stěžovatelských námitkách, jež bylo později vtěleno do textu odůvodnění změny územního plánu, splňuje veškeré zákonné náležitosti, zejména pak srozumitelně a dostatečně reaguje na stěžovatelské námitky a je z něj zřejmé, proč těmto nebylo vyhověno. K požadavkům na odůvodnění rozhodnutí o námitkách v procesu vydání opatření obecné povahy (územního plánu) odpůrce rovněž odkázal na závěry nálezu Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11.

Kasační stížnost je přípustná.

Kasační stížnost není důvodná.

Nejvyšší správní soud se v první řadě zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, neboť z povahy věci je případná nepřezkoumatelnost soudního rozhodnutí takovou vadou, která zpravidla znemožňuje (byť třeba jen zčásti) jeho faktický (věcný) přezkum.

Vymezením pojmu nepřezkoumatelnosti se Nejvyšší správní soud ve své rozhodovací činnosti opakovaně zabýval. Za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů je třeba pokládat zejména takové rozhodnutí soudu, z jehož odůvodnění není zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení a proč námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené (dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 – 44, obdobně srov. rozsudek téhož soudu ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73).

Nejvyšší správní soud nemůže přisvědčit stěžovateli v tom, že se krajský soud nezabýval jeho námitkou nepřiměřenosti zařazení lokality Zm17/1 do funkční plochy OS.4, případně že se nezabýval ani nepřiměřeností újmy stěžovateli tím způsobené a tím, že k přijetí tohoto opatření nebyl dán veřejný zájem. Krajský soud tuto námitku pojal do rekapitulačního výčtu důvodů stěžovatelova návrhu na zrušení změny územního plánu, když ji parafrázoval v prvním odstavci strany druhé napadeného rozsudku. Úvahy krajského soudu stran důvodnosti uvedené stěžovatelské námitky jsou pak zachyceny zejména v rozsahu textu druhého odstavce strany patnácté až třetího odstavce strany šestnácté napadeného rozsudku. Zde krajský soud obsáhle citoval rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 – 73, a odkázal na právní názory zaujaté tímž soudem v rozsudcích ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006 – 74, a ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 Aos 3/2016 – 36. Na jejich základě krajský soud konstatoval, že *„nebyl oprávněn v přezkoumávané věci posuzovat správnost či racionalitu zařazení navrhovatelem zmiňovaných nemovitostí do jednotlivých funkčních ploch. Stejně tak mu nepřísluší posuzovat návrh na zařazení těchto nemovitostí do funkčních ploch, který učinil navrhovatel v průběhu přípravy a tvorby napadeného územního plánu součástí svých námitek i součástí návrhu na přezkum opatření obecné povahy. Zařazení pozemků a staveb do jednotlivých funkčních ploch je tak plně v pravomoci orgánu místní samosprávy, tedy odpůrce. Z žádného ustanovení stavebního zákona pak nevyplyvá, že by jednotlivým vlastníkům pozemků a staveb v území dotčeném připravovaným územním plánem vznikl nárok, aby jejich nemovitosti byly zařazeny do funkčních ploch dle jejich požadavků, přání či představ, které by jim nejvíce konvenovaly.“* Z uvedeného je zřejmé, že se krajský soud uvedenou stěžovatelskou námitkou zabýval. Nejvyšší správní soud považuje dané vypořádání za dostatečné a přezkoumatelné ve světle výše citovaného výkladu pojmu nepřezkoumatelnosti rozhodnutí pro nedostatek důvodů.

Stěžovatel dále namítá, že krajský soud v napadeném rozsudku nevysvětlil, proč považuje územní rozhodnutí za platné a závazné. I z tohoto důvodu považuje stěžovatel napadený

rozsudek za nepřezkoumatelný. Nejvyšší správní soud se v tomto se stěžovatelem neshoduje. Krajský soud poskytl vysvětlení svého názoru ohledně platnosti a závaznosti územního rozhodnutí na str. 19 napadeného rozsudku. Dle krajského soudu „[a]ni navrhovatel nezpochybňuje, že realizace záměru vymezeného tímto územním rozhodnutím již byla zahájena (byl postaven X, aplikace ustanovení § 93 odst. 5 stavebního zákona, které se dovolává odpůrce, je tedy na místě. Nelze přehlédnout, že územní rozhodnutí obecně, jakož i výrok územního rozhodnutí o umístění stavby ze dne 4. 7. 2005, č. j.: Vjst.R1668/2005, tvoří jeden celek. Pokud navrhovatel doložil k návrhu dvě osvědčení vydaná Městským úřadem Špindlerův Mlýn dle § 142 odst. 1 správního řádu dne 22. 1. 2014, č. j.: DOK/Vjst/Jeb/1839/2013 a č. j.: DOK/Vjst/Jeb/1836/2013, v nichž daný správní orgán konstatoval, že dané územní rozhodnutí v části, která se vztahuje ke stavbě lyžařského vleku a snowtubingu na pozemcích p. č. X a X (vlastník navrhovatel), a v části, která se vztahuje ke stavbám na pozemku p. č. X (vlastník O. S.), pozbylo platnosti, protože vlastník pozemků stavebnímu úřadu sdělil, že od zbytku záměru, ke kterému se dané územní rozhodnutí vztahuje, upouští, pak o s ohledem na shora uvedené si krajský soud dovoluje vyslovit významné pochybnosti o jejich zákonnosti a správnosti. Ostatně k podobným úvahám dospěl i Krajský úřad Královéhradeckého kraje, který sice daná osvědčení nezrušil, jak uváděl odpůrce ve svém vyjádření k návrhu, ale svůj negativní názor na jejich zákonnost ve svém rozhodnutí ze dne 15. 4. 2014, č. j. 3422/UP/2014/Sv (týkajícím se jiné právní věci navrhovatele v dané lokalitě), jasně vyjádřil. Pokud tedy odpůrce při argumentaci a zařazení daných pozemků do funkční plochy OS.4 přiblížil k existenci daného územního rozhodnutí z roku 2005, navrhovatele bezpochyby zavazujícího (srovnej ustanovení § 73 odst. 2 správního řádu ve spojení ustanovením § 192 stavebního zákona), nepochybil.“ S ohledem na uvedené nelze mít pochybnosti, na základě jakých úvah dospěl krajský soud k závěru, že odpůrce nepochybil, když lokalitu Zm17/1 zařadil do funkční plochy OS.4 mj. i z důvodu, že se k této lokalitě váže dosud platné územní rozhodnutí o umístění stavby (resp. staveb).

Stěžovatel má rovněž za to, že krajský soud nedostatečně vypořádal jeho námitku, že lokalita Zm17/1 byla změnou územního plánu zařazena do plochy OS.4 v rozporu s ustanoveními § 3 odst. 2 písm. a), § 4 odst. 1, § 5 odst. 2 a § 20 odst. 1, 3 vyhlášky č. 501/2006 Sb., a že rovněž neozřejmíl, proč tuto námitku shledal nedůvodnou. Krajský soud v odstavci třetím strany dvacáté napadeného rozsudku konstatoval, že „[z]a této situace není důvodné ani tvrzení navrhovatele, že ke zařazení předmětných pozemků do funkční plochy OS.4 – občanská vybavenost sportovního charakteru, lyžařské sjezdové tratě bez možnosti doprovodných staveb, došlo v rozporu požadavky stanovenými v § 3 odst. 2 písm. a), § 4 odst. 1, § 5 odst. 2 a § 20 odst. 1, 3 prováděcí vyhlášky. Předně jsou velmi diskutabilní tvrzení navrhovatele, že by stavba malého lyžařského vleku a snowtubingu byla v příkrém rozporu s požadavky a kritérii vymezenými ve shora citovaných ustanoveních prováděcí vyhlášky. Zařazením předmětných pozemků do dané funkční plochy ale především nedochází k tomu, že by odpůrce navrhovatele do stavby těchto zařízení „tlačil“. Odpůrce pouze respektoval existenci a platnost daného územního rozhodnutí. V odůvodnění rozhodnutí o námitce vznesené po veřejném projednání návrhu v souvislosti s tím odpůrce navrhovatele poučil, že je na něm, jak daný stavební závěr upraví za použití § 94 a § 118 stavebního zákona.“ Krajský soud tímto reagoval na konkretizaci předepsané námitky stěžovatele, podanou na str. 11 až 12 návrhu na zrušení změny územního plánu, v níž stěžovatel spojoval zařazení předmětné lokality do funkční plochy OS.4 právě s umístěním staveb lyžařského vleku a snowtubingu.

Stěžovatel dále namítal, že je-li zákonnou povinností krajského soudu přezkoumat na základě návrhu zákonnost opatření obecné povahy jako celku, potom je soud jistě oprávněn pro rozpor s právními předpisy zrušit předcházející rozhodnutí o námitkách, byť toto rozhodnutí nebylo jindy předmětem samostatné správní žaloby. K tomu stěžovatel dodal, že nepodání správní žaloby proti rozhodnutí o námitkách stěžovatele nemůže zbavit soud povinnosti přezkoumat toto rozhodnutí v rámci návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Nejvyšší správní soud v tomto se stěžovatelem souhlasí, avšak upozorňuje, že předmětná námitka není příležitá. Krajský soud totiž neodmítl příslušnou část odůvodnění změny územního plánu, která

pokračování

inkorporuje rozhodnutí o námitkách stěžovatele, přezkoumat. Krajský soud toliko konstatoval, že není oprávněn rušit odůvodnění opatření obecné povahy, nýbrž pouze jeho výrok, případně část výroku. Přezkum samotného odůvodnění změny územního plánu, zejména pak v části týkající se rozhodnutí odpůrce o námitkách stěžovatele, krajský soud v rámci stěžovatelem uplatněných návrhových bodů provedl, přičemž své související úvahy vyjádřil na str. 19 napadeného rozsudku.

Nejvyšší správní soud ke stěžovatelem uplatněnému okruhu námitek nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku uzavírá, že tyto neshledal důvodnými. Dále, v intencích § 109 odst. 4 s. ř. s., kasační soud neshledal, že by napadený rozsudek trpěl vadami, ke kterým by mělo být přihlédnuto i nad rámec uplatněných důvodů kasační stížnosti.

Stěžovatel se neztotožňuje s názorem krajského soudu ohledně nezbytné míry odůvodnění rozhodnutí o námitkách vznesených v procesu pořizování změny územního plánu. Stěžovatel v tomto směru uvedl, že odůvodnění zásadní změny ve způsobu budoucího využití stěžovatelových pozemků by mělo obsahovat alespoň podrobné vysvětlení toho, v čem je spatřován veřejný zájem a jakým způsobem tento veřejný zájem legitimně ospravedlňuje konkrétní zásah do individuálních práv stěžovatele. S přihlédnutím k odůvodnění napadeného rozsudku může Nejvyšší správní soud konstatovat, že krajský soud vedl svou úvahu o požadavcích kladených na odůvodnění rozhodnutí o námitkách zejména se zřetelem k nálezů Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11. Na základě citovaného nálezu pak krajský soud dospěl k závěru, že judikaturou Nejvyššího správního soudu dříve (vysoko) kladené nároky na odůvodnění uvedeného typu rozhodnutí nemohly nadále obstát.

Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 30. 7. 2015, č. j. 8 As 47/2015 – 44, uvedl, že „[s]oudu nepřísluší přezkoumávat, zda by bylo pro určitý pozemek či území vhodnější zvolit ten či onen způsob funkčního využití. Přísluší mu však posoudit, zda pořizovatel územního plánu postupoval zákonem předepsaným způsobem, zda zvolené řešení není v rozporu s požadavky hmotného práva, případně zda nejde o řešení ve vztahu k navrhovateli zjevně nepřiměřené, které představuje reálné porušení jeho vlastnického práva a které nelze odůvodnit ani veřejným zájmem na využití území v souladu s cíli územního plánování uvedenými v § 18 stavebního zákona.“ Již ve svém rozsudku ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010 - 169, přitom shledal, že „[n]a odůvodnění rozhodnutí o námitkách je třeba klást stejné požadavky jako v případě typických správních rozhodnutí (§ 68 odst. 3 správního řádu z roku 2004). Musí z něho být seznatelné, z jakého důvodu považuje obec námitky uplatněné oprávněnou osobou (§ 52 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006) za liché, mylné nebo vyvrácené, nebo proč považuje skutečnosti předestírané oprávněnou osobou za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy za vyvrácené.“ Ústavní soud ve svém nálezů ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, uvedl, že „[p]ožadavky vznášené Nejvyšším správním soudem vůči zastupitelstvu obce, pokud jde o detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami vlastníka pozemku uplatněnými proti územnímu plánu, nesmí být přemrštěné. Takové přehnané požadavky jsou výrazem přepjatého formalismu, který obrožuje funkčnost územního plánování a přispívá k narušení stability systému územního plánování a právních jistot občanů; lze je hodnotit jako nepřipustný zásah do práva na samosprávu.“ Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svém usnesení ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 – 116, konstatoval, že „[n]ávrh podaný soudu prosazující věcně jiné, subjektivně „správnější“ řešení nemá sloužit ani jako náhražka opomenutí, línosti nebo procesní taktiky navrhovatele. Jinak řečeno, řízení před soudem je prostředkem ochrany práv. Není nástrojem rozhodování věcných sporů o využití území; tyto spory zásadně mají být vypořádány v řízení před správními orgány a s využitím příslušného instrumentária správního procesu. Soud proto při návrhu mířícím proti „nesprávnosti“ přijatého řešení koriguje principiálně toliko ta pochybení, která znemožnila účastníkům procesu takových instrumentů využít.“

Při konfrontaci napadeného rozsudku s výše citovanými závěry Nejvyššího správního soudu (příp. jeho rozšířeného senátu) a Ústavního soudu nelze než dospět k závěru, že krajský

soud nepochybil v míře, kterou přezkoumával odůvodnění změny územního plánu, konkrétně pak příslušný průmět rozhodnutí o námitkách stěžovatele do textové části změny územního plánu.

Stěžovatel dále namítal, že nezahrnutím jeho pozemků p. č. X a X do zastavěného území obce porušil odpůrce kogentní ustanovení § 58 odst. 2 a 3 stavebního zákona. Proto považuje za nesprávný závěr krajského soudu, dle něhož není výrok změny územního plánu v rozporu se zákonem, neboť dle stěžovatele bylo povinností odpůrce ve smyslu § 58 odst. 3 stavebního zákona změnit územní plán v případě potřeby aktualizace vymezení zastavěného území. Nejvyšší správní soud se s tímto neztotožňuje.

Dle § 58 odst. 3 stavebního zákona platí, že „[z]astavěné území se vymezuje v územním plánu a aktualizuje se jeho změnou.“ Dle § 58 odst. 2 téhož zákona pak platí, že „[d]o 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 ustanovením § 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")“.

Nejvyšší správní soud z uvedených zákonných ustanovení vyvozuje, že 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, stejně jako k úkolům územního plánování (z povahy věci působícího *pro futuro*), pak ustanovení § 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 navráceným 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 uvedenou diskrepanci 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. Kvalitativně podstatně odlišná je pak situace představovaná okolnostmi nyní posuzované věci. Zde stěžovatel ani tak netvrdí, že měl odpůrce aktualizovat zastavěné území z důvodu, že by jeho požadavek na zahrnutí předmětných pozemků do zastavěného území plynul z aktuálního vývoje v území, nýbrž namítá, že tyto pozemky měly být zahrnuty 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, dle názoru Nejvyššího správního soudu, nepřisvědčuje. V tomto duchu pak Nejvyšší správní soud nepovažuje odpůrčovo částečné vyhovění stěžovatelově námitce, tj. zařazení pozemkové parcely č. X do zastavěného území, za aktualizaci zastavěného území dle § 58 odst. 3 stavebního

pokračování

zákona, nýbrž za partikulární nové vymezení zastavěného území, jehož režim byl dosud nevyjasněný v důsledku zrušujícího výroku II. rozsudku krajského soudu ze dne 30. 5. 2013, č. j. 30 A 5/2013 – 122. Aktualizace zastavěného území tedy připadá v úvahu zásadně pro okolnosti, které nastaly až po vymezení zastavěného území územním plánem. Naproti tomu pokud stěžovatelův požadavek stál odpočátku na argumentu právním, jedná se v podstatě nikoli o apel k aktualizaci zastavěného území, nýbrž o založení právní rozepry, která však plyne z právního názoru uplatněného odpůrcem již při „prvotním“ vymezení zastavěného území obce územním plánem z roku 2011. Proti tomuto měl stěžovatel (případně jeho právní předchůdce) možnost bránit se prostředky soudního řádu správního; činí-li tak až nyní v případě změny územního plánu, kterou nebylo o jeho zbývajících pozemcích pojednááno, činí tak nepatřičně a nedůvodně. Přitom obdobným způsobem, jakým stěžovatel dosáhl zrušení vymezení pozemkových parcel č. X a X (dříve částečně X) územním plánem z roku 2011 v nezastavěném území, mohl zjevně dosáhnout i zrušení vymezení dalších předmětných pozemkových parcel, pakliže by soud shledal, že i tyto se nacházely v intravilánu obce. Nejvyšší správní soud tudíž uzavírá, že krajský soud v rozřešení této právní otázky nikterak nepochybil a stěžovatelova námitka není důvodná.

Další okruh stěžovatelových námitek směřuje proti správnosti závěru krajského soudu, dle kterého odpůrce nepochybil, když při úvaze o zařazení lokality Zm17/1 do funkční plochy OS.4 reflektoval výše označené územní rozhodnutí.

Úvodem vypořádání této kasační námitky považuje Nejvyšší správní soud za vhodné připomenout názor, jež vyjádřil ve svém rozsudku ze dne 12. 9. 2012, č. j. 1 As 107/2012 – 139, a to konkrétně v odstavci [38] citovaného rozsudku: *„...územní rozhodnutí (i stavební povolení) vydaná v určitém území představují tzv. limit využití území ve smyslu § 26 odst. 1 stavebního zákona. Podle tohoto ustanovení musejí být limity využití území obsaženy v územně analytických podkladech, které jsou podle § 25 stavebního zákona podkladem k pořizování územně plánovací dokumentace. Koncept územního plánu tak musí respektovat vydaná pravomocná územní rozhodnutí a stavební povolení. Platnost územních rozhodnutí, případně stavebních povolení je omezena toliko dobou jejich platnosti a nemůže být proto narušena jejich nezařazením do územního plánu. Není tedy možné, aby se obec prostřednictvím vydání územního plánu snažila „odstranit“ účinky již dříve pravomocných územních rozhodnutí. Odlišný, než shora provedený výklad dotčených zákonných ustanovení, by mohl vést ke zcela absurdním důsledkům, kdy by se již například několik let řádně umístěné, povolené a zkolaudované stavby dostaly do rozporu s územním plánem, a pro tento rozpor by musely být odstraněny, resp. by byly považovány za nezákonně umístěné a postavené. Takový přístup by byl v příkrém rozporu s principem právní jistoty a ochrany práv nabytých v dobré víře.“* V nynější věci odpůrce zařadil lokalitu Zm17/1 do funkční plochy OS.4 právě z důvodu respektování shora označeného územního rozhodnutí. Ve svém rozhodnutí o námitkách přitom odpůrce zdůraznil, že nebyť uvedeného územního rozhodnutí, prosazoval by svůj názor, dle kterého by bylo vhodnější pozemky v této lokalitě nezastavět. Nejvyšší správní soud je tudíž toho názoru, že přihlédl-li odpůrce při vypořádání stěžovatelovy námitky mj. i k oprávnění založenému stěžovateli územním rozhodnutím, učinil tak v souladu s výše citovaným závěrem Nejvyššího správního soudu a současně tak neučinil stěžovateli na úkor. Ze stěžovatelovy námitky proti zařazení dané lokality do funkční plochy OS.4 je zřejmé, že byla vedena záměrem dosažení zařazení lokality do funkční plochy BI – *bydlení individuální*. I pro případ, kdy by předmětné územní rozhodnutí pozbylo platnosti z důvodu stěžovatelova prohlášení o upuštění od tímto povoleného záměru (tedy nehledě na argument započítání realizace záměru), obsahuje odůvodnění změny územního plánu dostatečně vylíčené důvody pro nevyhovění stěžovatelově představě o budoucím funkčním využití předmětných pozemků. Proto i tehdy, dospěl-li by nyní Nejvyšší správní soud k závěru, že předmětné územní rozhodnutí již pozbylo platnosti, vedlo by zrušení předmětné části změny územního plánu s nejvyšší pravděpodobností toliko k novému zařazení lokality do funkční plochy různé od BI – *bydlení individuální*, a to s odůvodněním prakticky

totožným tomu nynějšímu. Rovněž vzhledem k tomu, že územní rozhodnutí zakládá jeho adresátu (případně jeho právnímu nástupci) oprávnění, nikoli povinnost, nelze souhlasit se stěžovatelem v tom, že by byl prostřednictvím změny územního plánu nucen realizovat zbývající záměry, a byl tak zkrácen na svých právech ve smyslu § 101a odst. 1 věty první s. ř. s.

Stěžovatel v kasační stížnosti dále poukazoval na nekonzistentní postup odpůrce, když na jedné straně při úvaze o zařazení lokality Zm17/1 do funkční plochy OS.4 zohlednil shora označené územní rozhodnutí, kdežto na straně druhé u pozemkových parcel č. X a X, kterých se toto územní rozhodnutí rovněž dotýká, nepostupoval způsobem obdobným a zařadil je do funkční plochy ZS.2 – *zeleň sídelní specifická*, což je funkční plocha, která nesouzní s výrokem předmětného územního rozhodnutí. Nejvyšší správní soud z obsahu grafické části změny územního plánu, přesněji pak z listiny označené jako „N2 B Hlavní výkres – část B“ zjistil, že pozemkové parcely č. X a X nebyly změnou územního plánu vůbec dotčeny, na rozdíl od pozemků spadajících do lokality Zm17/1. Odpůrce v odůvodnění změny zařazení uvedené lokality do funkční plochy OS.4 uvedl, že příčinou „změny“ je potřeba nového (prvotního) jejího zařazení do funkční plochy vůbec, neboť předchozí zařazení příslušných pozemkových parcel bylo zrušeno rozsudky krajského soudu, přesněji rozsudkem sp. zn. 30 A 10/2012, doručeným odpůrci dne 16. 7. 2012, a rozsudkem sp. zn. 30 A 5/2013, doručeným odpůrci dne 14. 8. 2013. Nejvyšší správní soud tudíž má za zřejmé, že absenci zohlednění územního rozhodnutí odpůrcem při zařazení pozemkových parcel č. X a X územním plánem z roku 2011 (nikoli změnou územního plánu) do funkční plochy ZS.2 nelze bez dalšího přičítat šikanóznímu či svévolnému postupu odpůrce. Prvotní určení funkční plochy těchto posledně zmíněných pozemkových parcel totiž nebylo žádným soudním rozhodnutím zrušeno, pročť odpůrce nebyl nucen k jeho změně a novému odůvodnění, jako tomu bylo v případě pozemkových parcel v lokalitě Zm17/1. Právě až v rámci nutnosti nového zařazení lokality Zm17/1 do některé z funkčních ploch odpůrce prvně přihlédl k (dle jeho názoru dosud platnému) územnímu rozhodnutí. Jistě tak mohl učinit i ohledně parcel č. X a X, z důvodu výše popsaného však k tomu nebyl nucen. Lze sice konstatovat, že nepřihlédnutí k územnímu rozhodnutí ohledně těchto dvou parcel je v rozporu s ustanovením § 26 stavebního zákona (viz výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 9. 2012, č. j. 1 As 107/2012 – 139), nicméně je třeba mít na zřeteli, že toto pochybení bylo založeno již vydáním územního plánu z roku 2011, nikoli vydáním změny územního plánu. Jakkoli by však takový nedostatek odůvodnění územního plánu z roku 2011 mohl být důvodem ke zrušení jeho dotčené části, Nejvyšší správní soud připomíná, že v případě, kdy by příslušná vadná část územního plánu měla být v rozporu s dříve vydaným a dosud stále platným územním rozhodnutím, musí pak v navazujícím řízení o vydání stavebního povolení pozdější regulace územního plánu dřívějším územnímu rozhodnutí ustoupit [v rozsudku ze dne 12. 9. 2012, č. j. 1 As 107/2012 – 139 Nejvyšší správní soud uvedený názor aplikoval se závěrem, že „není správný názor krajského soudu, že záměr stěžovatelů b) a c) je v současné chvíli ‚nerealizovatelný‘, neboť je v rozporu s platným územním plánem. Pro uvedený záměr existuje pravomocné rozhodnutí o umístění stavby, jehož zákonnost nemůže být zpochybněna později vydaným územním plánem. Tento nový územní plán totiž nemá pro posouzení ‚realizovatelnosti‘ předmětné stavby žádnou relevanci.“ – zvládnutí doplněno]. Ze všech těchto důvodů shledal Nejvyšší správní soud uvedenou kasační námitku nedůvodnou.

Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji v souladu s ustanovením § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto dle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Navrhovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný a nemá tak právo na náhradu nákladů v něm účelně vynaložených. 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

pokračování

s řízením o návrhu na zrušení jím vydaného opatření obecné povahy spadá do mantinelů odpůrcovy běžné úřední činnosti, jejíž náklady by neměl nést v případě procesního neúspěchu navrhovatel (srov. přiměřeně usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014 – 47).

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

V Brně dne 26. dubna 2017

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu