



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Pavla Molka a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobců: **a) Ing. D. M., b) Spolek občanů Neratovic**, se sídlem Na Výsluní 1309, Neratovice, oba zast. JUDr. Liborem Petříčkem, advokátem se sídlem Březenská 2466/4, Praha 8, **c) M. F.**, zast. Mgr. Václavem Mráčkem, advokátem se sídlem Na Hranicích 357/19, Praha 8, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 81/11, Praha 5, proti rozhodnutím žalovaného ze dne 13. 2. 2017, č. j. 023148/2017/KUSK, sp. zn. SZ 102009/2016/KUSK REG/BZ, a ze dne 14. 2. 2017, č. j. 023952/2017/KUSK, sp. zn. SZ 102012/2016/KUSK REG/BZ, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) Ředitelství vodních cest ČR**, se sídlem nábřeží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, zast. JUDr. Ivanou Syrůčkovou, advokátkou se sídlem Plzeňská 232/4, Praha 5, **II) CETIN a.s.** (dříve Česká telekomunikační infrastruktura a.s.), se sídlem Českomoravská 2510/19, Praha 9, **III) MUDr. I. M., IV) M. N., V) M. N., VI) M. S., VII) A. Š., VIII) město Neratovice**, se sídlem Kojetická 1028, Neratovice, zast. JUDr. Radoslavem Bolfem, advokátem se sídlem Zádušní 2590/2, Mělník, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 25. 3. 2020, č. j. 45 A 52/2017 - 164,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 25. 3. 2020, č. j. 45 A 52/2017 - 164, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobci a) a b) a žalobce c) se dvěma samostatnými žalobami doručenými Krajskému soudu v Praze ve dnech 10. 4. 2017 a 4. 5. 2017 shodně domáhali zrušení dvou v záhlaví označených rozhodnutí žalovaného (dále jen „napadené rozhodnutí ze dne 13. 2. 2017“ a „napadené rozhodnutí ze dne 14. 2. 2017“, společně jen „napadená rozhodnutí“) a současně shodně navrhli, aby soud zrušil i územní plán sídelního útvaru Neratovice schválený dne 24. 6. 1998, který byl aplikován v územních řízeních ukončených napadenými rozhodnutími. Krajský soud v Praze (dále jen „krajský soud“) nejprve usnesením ze dne 24. 5. 2017, č. j. 45 A 52/2017 - 32, spojil řízení o obou žalobách a návrzích na zrušení územního plánu ke společnému řízení a následně usnesením ze dne 14. 2. 2020, č. j. 45 A 52/2017 - 153, vyloučil oba návrhy na zrušení územního plánu k samostatnému projednání.

[2] Napadeným rozhodnutím ze dne 13. 2. 2017 žalovaný zamítl odvolání žalobců a osob zúčastněných na řízení III) a VII) a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu v Neratovicích (dále

jen „stavební úřad“) ze dne 21. 4. 2016, č. j. MěÚN/11798/2016, jímž byla na základě žádosti osoby zúčastněné na řízení VIII) umístěna stavba „Přístaviště Neratovice – Lobkovice, doprovodné stavby“ na pozemky p. č. X a p. č. X v katastrálním území Lobkovice, sestávající ze zpevněné plochy přístaviště, chodníkové plochy, osvětlení zpevněné plochy přístaviště, veřejného WC, přípojky nízkého napětí pro WC, vodovodní přípojky a kanalizační přípojky pro WC.

[3] Napadeným rozhodnutím ze dne 14. 2. 2017 žalovaný zamítl odvolání žalobců a osob zúčastněných na řízení III) a VII) a potvrdil rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 21. 4. 2016, č. j. MěÚN/19942/2016, jímž byla na základě žádosti osoby zúčastněné na řízení I) umístěna stavba „Přístaviště Neratovice – Lobkovice“ na pozemky p. č. X, p. č. X a p. č. X v katastrálním území Lobkovice, sestávající z přístavní zdi pro molo malých plavidel, břehové patky pro stání, přípojky nízkého napětí, rozvodů elektroobjektů, vodovodní přípojky, mola pro malá plavidla, můstku, elektroobjektů, vodovodní přípojky a kamerového systému.

[4] Krajský soud napadeným rozsudkem ze dne 25. 3. 2020 obě rozhodnutí žalovaného zrušil pro nepřezkoumatelnost, a zavázal žalovaného nahradit žalobcům náklady řízení.

[5] Poukázal na to, že správní orgány postupovaly podle § 18 odst. 5 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění účinném do 31. 12. 2017 (dále jen „stavební zákon“), ačkoliv z jejich rozhodnutí není zřejmé, že byly splněny podmínky pro aplikaci tohoto ustanovení. Přisvědčil žalobcům, že není zřejmé, zda se umisťovaná stavba opravdu nachází na nezastavěném území, jak předpokládá § 18 odst. 5 stavebního zákona. Z tohoto důvodu jsou rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů.

[6] Dále se krajský soud zabýval tím, zda se pozemky, na kterých má být stavba umístěna, podle jeho názoru nachází v nezastavěném území. Ačkoliv o věci nečinil definitivní úsudek, dospěl k závěru, že není vyloučené, že se pozemky nachází v zastavěné části. Z územního plánu sídelního útvaru Neratovice z roku 1998 ani ze změny č. 10 z roku 2013 totiž nevyplývá, že by bylo stanoveno zastavěné území. Při vydání změny č. 10 byl již účinný stavební zákon z roku 2006 a mělo dojít k aktualizaci zastavěného území podle současné úpravy. K tomu nedošlo, přičemž nevymezení zastavěného území v územním plánu sídelního útvaru, ve znění změny č. 10, nemůže mít za následek, že pozemky, které splňují definiční znaky zastavěného území, nebyly v důsledku administrativního nevymezení zastavěného území chráněny jako součást zastavěného území.

[7] I kdyby se však v případě pozemku č. 921/5 jednalo o nezastavěné území, bylo by podle krajského soudu třeba posuzovat možnost umístění staveb v intencích rozsudku Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“) ze dne 31. 1. 2018, č. j. 4 As 234/2017 - 38, č. 3710/2018 Sb. NSS. V něm NSS na jedné straně vyložil, že aby záměry uvedené v § 18 odst. 5 stavebního zákona nebylo možné v nezastavěném území umisťovat, musela by je územně plánovací dokumentace vyloučit výslovně. Současně však na straně druhé zdůraznil, že umisťované stavby musí být vždy v souladu s charakterem dotčeného nezastavěného území a že při posuzování souladu záměru s charakterem nezastavěného území je třeba vycházet ze skladby funkčních ploch a z cílů a úkolů územního plánování. Zároveň je nutno vyhodnotit, zda potřeba umístění konkrétního záměru v nezastavěném území navrženým způsobem převáží nad veřejným zájmem na ochraně daného nezastavěného území (požadavek minimalizace zásahů do nezastavěného území).

[8] Na základě tohoto rozsudku NSS krajský soud uzavřel, že se správní orgány nezabývaly funkčními plochami pozemků. Danou část nezastavěného území tvoří plocha veřejné zeleně, jejíž charakter nesvědčí tomu, že by v ní mohla být umístěna stavba pro lodní dopravu. Správní orgány se nijak nevypořádaly s tím, že v územním plánu je sice vyznačena veřejně prospěšná

pokračování

stavba přístavní hrany, ovšem neodpovídá jí žádná plocha, v níž by bylo možné takovou veřejně prospěšnou stavbu realizovat. Žalovaný se dostatečně nevěnoval otázce, zda územní plán sídelního útvaru dostatečně vytváří podmínky pro to, aby daná část území sloužila účelům vodní dopravy.

[9] Správní orgány rovněž zcela rezignovaly na další úvahu, která musí být součástí závěru o aplikaci § 18 odst. 5 stavebního zákona, a sice porovnání zájmu na zastavění nezastavěného území a zájmu na jeho ochraně. V tomto kontextu se především nabízela správními orgány neřešená otázka, zdali by v souladu s charakterem území a požadavkem na minimalizaci zásahu nebyla vhodnější spíše přístavní hrana bez doprovodných staveb, nikoliv přístaviště. Rovněž v tomto rozsahu jsou tedy obě napadená rozhodnutí nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření ke kasační stížnosti

[10] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností, jejíž důvody podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[11] Stěžovatel nesouhlasí s krajským soudem, že z územního plánu z roku 1998 není zřejmá hranice mezi zastavěným a nezastavěným územím. Právě ve výkresu č. 9 grafické části územního plánu, ze kterého vycházel i krajský soud, tato hranice vyznačena je, a to modrou čerchovanou čarou, což dosvědčuje i legenda na tomto výkresu. Všechny tři pozemky se podle této hranice nacházejí v nezastavěném území.

[12] Rovněž nesdílí právní názor krajského soudu, že hranice zastavěného území nebyla vyznačena ani ve změně, respektive v dokumentaci právního stavu po změně č. 10. V této souvislosti uvedl, že podstatná pro rozhodování stavebního úřadu a žalovaného byla základní územně plánovací dokumentace a její změny. V dokumentaci změny č. 10 lze na stránce 27 nalézt legendu k výkresu základního členění a zde opět modrá čerchovaná čára vyznačuje hranice zastavěného území. Z výkresu základního členění na následující stránce 28 je pak zcela zřejmé, že hranice zastavěného území vymezena byla a oproti územnímu plánu sídelního útvaru z roku 1998 v oblasti posuzovaného záměru nedoznala žádných změn. Stejný závěr lze učinit i z legendy k hlavnímu výkresu na str. 33 a výřezu hlavního výkresu na str. 34 a nakonec i z legendy ke koordinačnímu výkresu na str. 40 a výřezu koordinačního výkresu na str. 41.

[13] Jelikož se tedy pozemky nacházejí podle územního plánu v nezastavěném území, je závěr krajského soudu chybný. Stavebnímu úřadu ani stěžovateli jako odvolacímu správnímu orgánu nepříslušelo posuzovat, zda bylo zastavěné území vymezeno nebo aktualizováno správně, a musí vycházet z presumpce jeho správnosti.

[14] Stěžovatel má dále za to, že krajský soud nezohlednil, že se jedná o veřejně prospěšnou stavbu dopravní infrastruktury, a dále že chybně posoudil, že nebylo prověřeno ani posouzeno vymezení funkční plochy v územním plánu, která bude umožňovat realizaci tohoto prvku dopravní infrastruktury.

[15] Posuzovaný záměr přístaviště – „přístavní hrana ul. Palackého - 9. května“ zahrnuje město Neratovice v územním plánu mezi veřejně prospěšné stavby. Od výkresů územního plánování zhotovených v měřítku 1:5000 nelze očekávat přesné umístění stavby ani určení jejího rozsahu. Grafické znázornění bylo ve výkresech v daném měřítku provedeno pouze schematicky obdélníkem zasahujícím do vodního toku. Pro stavby tak minimálního rozsahu se navíc z důvodu přehlednosti územního plánu funkční plochy nevymezují. Tento poznatek se ostatně odrazil i v právních předpisech, konkrétně v § 3 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb.,

o obecných požadavcích na využívání území, podle něhož „[k] naplňování cílů a úkolů územního plánování (§ 18 a 19 stavebního zákona) a s ohledem na rozdílné nároky na prostředí se území člení územním plánem na plochy, které se s přihlídnutím k účelu a podrobnosti popisu a zobrazování v územním plánu vymezují zpravidla o rozloze větší než 2 000 m².“

[16] Z tohoto důvodu není srozumitelná úvaha soudu, podle které je pozemek p. č. X zakreslen jako součást vodního toku, jenž však není zahrnut do žádné funkční plochy a není součástí plochy, která by byla funkčně určena pro vodní dopravu, stejně tak i pozemky p. č. X a p. č. X. Pozemek p. č. X je v katastru nemovitostí veden jako vodní plocha se způsobem využití koryto vodního toku přirozené nebo upravené, v daném případě řeka Labe. Ve výkresech změny č. 10 jsou modrou barvou označeny vodní plochy - stávající stav, kde se nachází i zmíněný pozemek. Ve výkresu č. 3 územního plánu „Doprava“ je vyznačeno přístaviště pro osobní lodní dopravu a na protějším břehu je vyznačena modrým šrafováním výhledová úprava Labské vodní cesty. Nemůže být tedy žádného sporu, že pozemek p. č. X je součástí vodní plochy určené k lodní dopravě. Pozemky p. č. X a p. č. X, ležící mimo vodní tok, nejsou sice určeny pro vodní dopravu, na jejich funkční využití však projednáváný záměr nebude mít vliv. Umisťují se na nich pouze doprovodné objekty. Na části pozemku p. č. X při rozhraní s vodním tokem bude umístěna přístavní zeď a molo pro malá plavidla. Uvedenými doprovodnými objekty se nic nemění na využití plochy jako mimolesní veřejně přístupné zeleně a nedojde zde k žádné změně funkčního využití ani nemůže být narušen charakter území.

[17] Ze všech výše uvedených důvodů stěžovatel trvá na tom, že záměr označený jako „Přístaviště Neratovice – Lobkovice“ je veřejně prospěšnou stavbou dle územního plánu sídelního útvaru města Neratovice, která byla umístěna do nezastavěného území spolu s doprovodnými stavbami a splňuje dikci ustanovení § 18 odst. 5 stavebního zákona. Přístaviště zcela jistě patří do veřejné dopravní infrastruktury a současně rovněž zlepšuje podmínky území pro účely rekreace a cestovního ruchu. Jedná se o záměr skutečně velmi malého rozsahu, identifikovaný v územním plánu jako přístavní hrana, který není s to zásadním způsobem ovlivnit charakter nezastavěného území.

[18] Stěžovatel se neztotožňuje s právním názorem krajského soudu, že i v takovém případě, kdy územní plán nejenže určitou stavbu v nezastavěném území výslovně nevyloučí, ale naopak ji prokazatelně navrhuje přímo jako veřejně prospěšnou dopravní stavbu, je povinností správního orgánu v územním řízení vážit, zda umístění takového záměru v nezastavěném území převáží nad veřejným zájmem na ochraně nezastavěného území. Možnost umístění takové stavby do nezastavěného území byla prověřena v samotném procesu pořizování a vydávání územně plánovací dokumentace města Neratovice.

[19] Osoba zúčastněná na řízení VII) ve vyjádření ke kasační stížnosti poukázala na to, že plánované přístaviště má být v blízkosti jejího rodinného domu a s výstavbou nesouhlasí. Lobkovická louka je místem pro rekreaci se vzrostlými jasanů a je rovněž společně s řekou užívána místním veslařským klubem. Stavba by tyto činnosti narušila. Není důvod, proč by mělo být přístaviště umístěno přímo na tyto pozemky.

[20] Osoba zúčastněná na řízení III) ve vyjádření ke kasační stížnosti zdůraznila, že se jiná přístaviště, která navštívila, opravdu nachází mimo obytnou část obce, na rozdíl od projednávané stavby. Přístaviště rovněž není veřejně prospěšnou stavbou, neboť jej bude užívat úzká skupina osob, navíc dopravní infrastruktura je v obci dostatečně zajištěna jinými prostředky. Louka je využívána pro rekreační i sportovní účely a přístavištěm bude toto užívání znemožněno. Ke svému vyjádření přiložila rovněž fotografie lobkovické louky.

pokračování

[21] Obdobně se vyjádřila ke kasační stížnosti osoba zúčastněná na řízení VI), která rovněž poukázala na hodnotu a charakter lokality určené pro stavbu přístaviště a vyjádřila podiv nad tím, jak je ignorováno mínění občanů obce. Rovněž osoby zúčastněné na řízení IV) a V) ve společném vyjádření uvedly, že s výstavbou přístaviště nesouhlasí. Vlastní dům na Palackého ulici a obávají se, že by přístaviště narušilo noční klid, omezilo by klidný charakter lokality a navíc zde hrozí nebezpečí záplav, a proto je stavba přístaviště na tomto místě nevhodná. Navrhují proto zamítnutí kasační stížnosti.

[22] Osoba zúčastněná na řízení VIII) poukázala na to, že z územního plánu je zřejmé, kudy vede hranice mezi zastavěným a nezastavěným územím. Závěry krajského soudu jsou proto chybné. Rovněž další argumenty krajského soudu neobstojí, neboť přístaviště bylo vymezeno jako veřejně prospěšná stavba v územním plánu. Všechny úvahy nastíněné krajským soudem byly provedeny již v rámci procesu tvorby územního plánu. Kromě toho stavba přístaviště nemůže mít vliv na funkční využití dotčeného území, neboť se jedná o drobné stavby. Navrhla proto, aby NSS rozsudek krajského soudu zrušil.

[23] Žalobci a) a b) se ve společném vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnili s názorem krajského soudu ohledně nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného i s jednotlivými důvody krajského soudu. Není pravdou, že by umístění stavby nemělo vliv na funkční využití pozemků, neboť dojde ke změně jak u řeky (např. pro veslaře), tak na břehu pro rekreanty. Nejedná se ani o veřejně prospěšnou stavbu, neboť obyvatelům obce k prospěchu nebude. Důvodem vybudování stavby na tomto místě je snaha přivést osoby využívající přístaviště do blízkých restauračních zařízení. Navrhují proto zamítnutí kasační stížnosti.

[24] Žalobce c) se ve vyjádření ke kasační stížnosti rovněž ztotožnil s názorem krajského soudu. Poukázal na to, že územní plán nevymezuje žádnou plochu pro lodní dopravu. Zároveň není zřejmé, na jak dlouhou dobu by lodě v přístavišti kotvily a zda se spíše nejedná o „tábořiště na vodě“. Nejedná se o nezastavěné území, neboť stavba přístaviště by měla být umístěna zhruba 4 m od oplocení jeho nemovitosti a zhruba 26,5 m od jeho rodinného domu. Louka bude částečně ničena vybudováním dvou štětových stěn, tudíž část zeminy bude muset být vybagrována. I v důsledku vystavění doprovodných staveb nebude chráněna místní zeleň a změní se funkční využití pozemků. Nejedná se o veřejně prospěšnou stavbu, navíc ji lze vybudovat na minimálně dvou jiných místech. Navrhuje proto zamítnutí kasační stížnosti.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[25] Nejvyšší správní soud (dále též „NSS“) posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[26] Nejprve se NSS zabýval otázkou vymezení zastavěnosti území v územním plánu, resp. ve změně č. 10. Krajský soud totiž v bodě 36. rozsudku uvedl, že „v grafické části územního plánu nebylo vůbec vymezeno zastavěné a nezastavěné území, resp. hranice zastavěného území. Shodně pak ani ve výkresech k dokumentaci právního stavu po změně č. 10 z prosince 2013 není provedeno členění na zastavěné a nezastavěné území či vyznačena hranice mezi nimi. Soudu tak není vůbec zřejmé, na základě jakých úvah dospěly správní orgány k dílčímu závěru, že dotčené pozemky spadají do nezastavěného území.“

[27] NSS vycházel z územního plánu sídelního útvaru města Neratovice z roku 1998, který byl schválen dne 24. 6. 1998 usnesením zastupitelstva obce. V jeho grafické části ve výkresu č. 1 s názvem „Funkční využití“, kde by bylo namístě, aby bylo vymezeno zastavěné území, takové vymezení skutečně není. Hranice zastavěného území nicméně byly vymezeny ve výkresu

č. 9 územního plánu s názvem „*Veřejně prospěšné stavby, zastavitelnost území*“. Podle legendy na tomto výkresu je hranice současně zastavěného území označena modrou přerušovanou čarou a hranice zastavitelného území žlutou přerušovanou čarou. Z tohoto výkresu je zřejmé, že modrá přerušovaná čára vede na východní části obce nejprve samotná a následně se na křižovatce ulic K Zámku a Palackého na východní straně obce spojuje se žlutou čarou označující zastavitelnost území. Společná modrožlutá čára pak ohraničuje zastavěnost a zastavitelnost území směrem k Labi a podél něj. Je zřejmé, že všechny tři pozemky, kterých se dotýkají umístěvané záměry (tedy pozemky p. č. X, X a X, všechny v katastrálním území Lobkovice), jsou vně této linie, tedy mimo hranici zastavěného i zastavitelného území.

[28] K vydání územního plánu došlo za účinnosti zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „starý stavební zákon“), k němuž byla vydána prováděcí vyhláška č. 84/1976 Sb., o územně plánovacích podkladech a územně plánovací dokumentaci, ve znění účinném do 30. 6. 1998. V příloze č. 2 této vyhlášky není detailně popsáno, z jakých výkresů se má grafická část územního plánu skládat a co by mělo být jejich součástí. Tato vyhláška pak byla s účinností od 1. 7. 1998 nahrazena vyhláškou Ministerstva pro místní rozvoj č. 131/1998 Sb., o územně plánovacích podkladech a územně plánovací dokumentaci, a podle přílohy č. 2 části II. bodu 2 k této vyhlášce grafická část územního plánu obsahuje **hlavní výkres s komplexním řešením celého území obce, který obsahuje graficky vyjádřitelné regulativy, vymezení hranic zastavitelného území a vyznačení hranic současně zastavěného území obce, vymezení ploch s rozdílným využitím a regulací; zpracovává se na mapových podkladech v měřítku 1 : 5000, případně v podrobnějším měřítku nebo i v měřítku 1 : 10 000, dle potřeby se doplní výškopisem.** (zvýraznil NSS)

[29] Obdobně je tomu i za účinnosti nového stavebního zákona podle vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a o způsobu evidence územně plánovací činnosti, ve znění pozdějších předpisů, podle jehož přílohy č. 7 části I. odst. 4 grafická část územního plánu obsahuje:

a) **výkres základního členění území obsahující vyznačení hranic zastavěného území, zastavitelných ploch, ploch přestavby a ploch změn v krajině, ploch a koridorů územních rezerv a ploch a koridorů, ve kterých je rozhodování o změnách v území podmíněno uzavřením dohody o parcelaci, zpracováním územní studie nebo vydáním regulačního plánu, a vymezení části územního plánu s prvky regulačního plánu,**

b) **hlavní výkres obsahující urbanistickou koncepci, vymezení ploch s rozdílným způsobem využití, zastavěného území, zastavitelných ploch a ploch přestavby, dále koncepci uspořádání krajiny včetně ploch změn v krajině a územního systému ekologické stability, koncepci veřejné infrastruktury včetně vymezení ploch a koridorů pro dopravní a technickou infrastrukturu, ploch a koridorů pro územní rezervy; v případě potřeby lze urbanistickou koncepci, koncepci uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury zpracovat v samostatných výkresech.** (zvýraznil NSS)

[30] Jak již bylo uvedeno, v územním plánu z roku 1998 byly hranice zastavěného území vymezeny ve výkresu č. 9 územního plánu s názvem „*Veřejně prospěšné stavby, zastavitelnost území*“. Obdobně je hranice zastavěného území u pozemků dotčených umístěvanými záměry zakreslena ve změně č. 10 schválené dne 23. 10. 2013 a účinné od 29. 11. 2013, a to na str. 27 (legenda) a 28 (výkres) u základního členění území a str. 33 (legenda) a 34 (výkres), z nichž je zřejmé, že se hranice zastavěného území nezměnila.

[31] K vydání změny č. 10 došlo již za účinnosti nového stavebního zákona. Podle jeho § 189 odst. 1 se za zastavěné území považuje současně zastavěné území obce vyznačené podle dosavadních právních předpisů v územním plánu obce nebo v regulačním plánu, a to po dobu platnosti této územně plánovací dokumentace. V případě pořízení a vydání jejich změny se zastavěné území aktualizuje podle tohoto zákona.

pokračování

[32] Jak NSS uvedl obecně k zastavěnosti území podle § 58 odst. 3 nového stavebního zákona v rozsudku ze dne 26. 4. 2017, č. j. 2 As 291/2016 - 40, „[a]ktualizace zastavěného území má tedy primárně zohledňovat faktický vývoj v území, který se dostal do rozporu se stávajícím vymezením zastavěného území dle územního plánu. (...) Právě aktualizací zastavěného území je možné uведенou 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.“ Protože změnou č. 10 došlo u některých pozemků (nikoliv však těch, které jsou dotčeny umístovanými záměry) k odlišnému vymezení zastavěnosti území, mělo nejpозději s touto změnou správně dojít k uzpůsobení zastavěného území novým právním poměrům a k zanesení hranic zastavěného území do hlavního výkresu územního plánu. K tomu sice nedošlo, z toho však ještě neplyne, že by takové pochybení vedlo automaticky k úplnému zneplatnění vymezení zastavěného území podle územního plánu z roku 1998, a že by z něj tedy již nebylo patrné, kudy vede hranice nezastavěného území, jak tvrdil krajský soud. Z jeho tvrzení, že „soud z předloženeho územního plánu sídelního útvaru Neratovice vydaného v červnu 1998 zjistil, že v grafické části nebylo vůbec vymezeno zastavěné a nezastavěné území, resp. hranice zastavěného území“, není bez dalšího zjevné, zda vycházel pouze z hlavního výkresu a z jakého důvodu nezohlednil vymezení zastavěného území ve výkresu č. 9.

[33] První stěžovatelově kasační námitce je proto třeba přisvědčit, neboť všechny tři stavbou dotčené pozemky se opravdu podle územního plánu z roku 1998 i změny č. 10 nachází v nezastavěném území. Okolnost, že zastavěné území (v době vydání územního plánu s názvem současně zastavěné území) bylo vymezeno ve výkresu č. 9 a nikoliv v hlavním výkresu, nezpůsobuje podle NSS neplatnost takového vymezení.

[34] Pouze na okraj NSS podotýká, že se rovněž neztotožňuje s názorem krajského soudu v bodě 39. napadeného rozsudku na potřebu chránit zastavěné území. Chráněné je totiž podle právních předpisů naopak nezastavěné území, tedy i území, na kterém se nachází podle územního plánu všechny tři pozemky, nikoliv území zastavěné, u něhož se zastavění předpokládá. Ochrana nezastavěného území je veřejným zájmem a jedním z cílů územního plánování podle § 18 odst. 4 stavebního zákona (srov. rozsudek NSS ze dne 16. 7. 2014, č. j. 5 As 161/2012 - 36, č. 3117/2014 Sb. NSS). V nezastavěném území platí náročnější režimy rozhodování o změnách v území a přísnější pravidla. Není možné využít zjednodušující postupy, jako je např. zjednodušené územní řízení či vydání územního souhlasu nebo společného územního souhlasu a souhlasu s provedením ohlášeného záměru.

[35] Protože však krajský soud neopřel své zrušení rozhodnutí žalovaného pouze o jeho nepřezkoumatelnost založenou nedostatečným odůvodněním nezastavěnosti území, ale zabýval se i dalšími podmínkami podle § 18 odst. 5 stavebního zákona, přistoupil NSS k přezkumu i těchto jeho navazujících závěrů.

[36] Krajský soud v druhé části svého odůvodnění vycházel z předpokladu, že se i přes jeho pochybnosti o nezastavěnosti území skutečně jedná o nezastavěné území a lze přistoupit k posouzení dalších podmínek § 18 odst. 5 stavebního zákona.

[37] Podle § 18 odst. 5 stavebního zákona lze v nezastavěném území *v souladu s jeho charakterem umísťovat stavby, zařízení, a jiná opatření pouze pro zemědělství, lesnictví, vodní hospodářství, těžbu nerostů, pro ochranu přírody a krajiny, pro veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu, pro snižování nebezpečí ekologických a přírodních katastrof a pro odstraňování jejich důsledků, a dále taková technická opatření a stavby, které zlepšují podmínky jeho využití pro účely rekreace a cestovního ruchu, například cyklistické stezky, hygienická zařízení, ekologická a informační centra. Uvedené stavby, zařízení a jiná opatření včetně staveb, které s nimi*

bezprostředně souvisejí včetně oplocení, lze v nezastavěném území umístit v případech, pokud je územně plánovací dokumentace výslovně nevylučuje.

[38] V projednávané věci není sporné, že posuzované záměry nejsou výslovně vyloučeny územně plánovací dokumentací. Naopak sporná zůstává podmínka souladu záměrů s charakterem nezastavěného území, přičemž tuto podmínku a aspekty, které musí být zváženy při úvahách o jejím splnění, upřesňuje právě rozsudek NSS č. j. 4 As 234/2017 - 38. Ten se týkal umístění technologického objektu pro distribuci internetového signálu na zemědělské ploše a vycházel z něj i krajský soud. V odůvodnění rozsudku č. j. 4 As 234/2017 - 38 NSS odkázal na komentář ke stavebnímu zákonu, podle kterého, „[z] hlediska územního plánování je charakter území dán nikoli pouze, ale především skladbou funkčních ploch. V důsledku uplatnění výjimky z ochrany nezastavěného území podle § 18 odst. 5 stavebního zákona by v území neměly začít dominovat plochy, které v něm dosud nedominovaly. Dominanci lze přitom chápat jako takovou změnu v území, která významem nebo rozsahem podstatně ovlivňuje okolní funkční plochy. Požadovaný charakter je rámcově vyjádřen cíli a úkoly územního plánování (předpoklady udržitelného rozvoje území, komplexní pojetí rozvoje, obecně prospěšný soulad veřejných a soukromých zájmů, koordinace změn v území, ochrana a rozvoj hodnot území a krajiny...). Nesoulad s cíli a úkoly územního plánování vyvolaný umístěním staveb, zařízení nebo jiných opatření v nezastavěném území by bylo možno chápat jako nesoulad s charakterem nezastavěného území. Důraz na zachování charakteru nezastavěného území je třeba chápat jako požadavek na minimalizaci negativních vlivů umístění staveb, zařízení nebo jiných opatření na nezastavěném území s tím, že je vždy třeba přiblížit ke konkrétním okolnostem případu.“ (Machata, P. [§ 18 stavebního zákona] In: Macháčková, J. a kol. Stavební zákon. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013). Na to dále NSS navázal vlastní argumentací a konstatoval, že „[p]ři posuzování souladu záměru s charakterem nezastavěného území je tedy třeba vycházet ze skladby funkčních ploch a z cílů a úkolů územního plánování“, a dále, že „umístění záměrů uvedených v § 18 odst. 5 stavebního zákona bez tobo, aby byly posouzeny a prověřeny v procesu pořizování a vydávání územně plánovací dokumentace, představuje určitou výjimku z jinak přísných předpisů chránících nezastavěné území před zastavěním. Stavební úřad je povinen při rozhodování o umístění takových záměrů postupovat obzvláště obezřetně a při své úvaze o přípustnosti záměru zohlednit ochranu nezastavěného území a přírodních hodnot, jakož i další cíle a úkoly územního plánování (§ 18 a 19 stavebního zákona). S ohledem na výjimečný charakter umístění záměrů v nezastavěném území dle § 18 odst. 5 stavebního zákona bez jejich vymezení v územně plánovací dokumentaci je třeba též trvat na tom, aby stavební úřad zvažil, zda umístěný záměr je potřebný mj. i z hlediska zájmů sledovaných stavebním zákonem. Zde je tedy nutno vyhodnotit, zda potřeba umístění konkrétního záměru v nezastavěném území navrženým způsobem převáží nad veřejným zájmem na ochraně daného nezastavěného území, popř. zda není možné záměr realizovat jiným způsobem, který by byl k nezastavěnému území a hodnotám území uvedeným v § 18 odst. 4 stavebního zákona šetrnější (požadavek minimalizace zásahů do nezastavěného území).“

[39] Žalovaný se s požadavky § 18 odst. 5 stavebního zákona vypořádal v rozhodnutí ze dne 14. 2. 2017, č. j. 023952/2017/KUSK, týkajícím se stavby „Přístaviště Neratovice – Lobkovice“, na str. 8, kde uvedl: „Stavba je umístěna na pozemcích p. č. X, p. č. X a p. č. X vše k. ú. Lobkovice, které se dle platného územního plánu sídelního útvaru Neratovice, právní stav po změně č. 10 s nabytím účinnosti poslední změny k 29. 11. 2013 nacházejí ve funkčních plochách ‚VZ - mimolesní veřejně přístupná zeleň‘, ‚silnice, místní a účelové komunikace‘ a ‚W - vodní toky a plochy‘ a to v nezastavěném území. Jak stavební úřad uvádí, stavba přístaviště Neratovice-Lobkovice tak zcela bezpochyby naplňuje dikci § 18 odst. 5 stavebního zákona. Stavby, zařízení a jiná opatření včetně staveb, které s nimi souvisí, lze dále v nezastavěném území umístit v případech, pokud je územně plánovací dokumentace výslovně nevylučuje, což platný územní plán nevylučuje. Předmětná stavba je v souladu s charakterem území, jelikož dle platného územního plánu je v předmětné lokalitě situována veřejně prospěšná stavba ‚č. 35 přístavní brana ul. Palackého - 9. května‘. Pojem přístavní brana není zakotven v právních předpisech ani v ČSN 32 0000 - Návosloví plavidel a plavby a též ani v žádné z dalších českých technických norem. Stavební úřad správně dovodil, že přístavní brana představuje hranici mezi suchozemskou a vodní částí přístavu či přístaviště, kde obecně dochází k překládce zboží či k výstupu a nástupu cestujících.“ Upozornil na to, že rovněž ve výkresu č. 3 územního plánu s názvem „Doprava“ je v daném místě

pokračování

zakresleno přístaviště osobní lodní dopravy. Na str. 10 tohoto rozhodnutí pak žalovaný uvedl, že v územním rozhodnutí sice není uvedena argumentace veřejným zájmem, avšak umístění přístavní hrany je předpokládáno v územním plánu, kde je vymezeno jako veřejně prospěšná stavba. Dodal, že využití lobkovické louky se nemění, neboť bude i nadále využívána k rekreaci pro širokou veřejnost, což je v souladu s územním plánem a vymezením mimolesní veřejně přístupné zeleně.

[40] V rozhodnutí ze dne 13. 2. 2017, č. j. 023148/2017/KUSK, které se týkalo umístění „Přístaviště Neratovice – Lobkovice, doprovodné stavby“ žalovaný na str. 6 pouze stručně poznamenal, že souladem stavby s územně plánovací dokumentací se v odůvodnění rozhodnutí stavební úřad dostatečně zabýval a záměr správně posoudil. V prvostupňovém rozhodnutí o umístění stavby „Přístaviště Neratovice - Lobkovice, doprovodné stavby“ ze dne 21. 4. 2016 však stavební úřad na str. 7 - 8 uvedl rovněž podrobné zhodnocení souladu umísťované stavby s územně plánovací dokumentací.

[41] Krajský soud v bodě 41. napadeného rozsudku poukázal na to, že „[s]právní orgány – aniž postavily najisto, že se pozemek skutečně nacházel v nezastavěném území – vyvozovaly soulad stavby přístaviště a doprovodných staveb s charakterem území pouze z toho, že v dotčené lokalitě územní plán předpokládá situování veřejně prospěšné stavby č. 35 – přístavní hrany. Správním orgánům je ovšem třeba vytknout, že se vůbec nezabývaly tím, jaké funkční plochy jsou v dané části nezastavěného území vymezeny, neboť právě funkční určení ploch vytváří charakter území. Danou část nezastavěného území tvoří plocha veřejné zeleně, jejíž charakter nesvědčí tomu, že by v ní mohla být umístěna stavba pro lodní dopravu. Správní orgány se nijak nevypořádaly s tím, že v územním plánu je sice vyznačena veřejně prospěšná stavba přístavní hrany, ovšem neodpovídá jí žádná plocha, v níž by bylo možné takovou veřejně prospěšnou stavbu realizovat. Vymezení veřejně prospěšné stavby v územněplánovací dokumentaci je základním předpokladem pro omezení či odnětí vlastnického práva k pozemkům, ovšem tento krok nevytváří předpoklady pro umístění takové stavby do území. Umístění stavby dopravní infrastruktury do území předpokládá vymezení takové funkční plochy v územním plánu, která bude umožňovat realizaci tohoto prvku dopravní infrastruktury, ať již se bude jednat o hlavní způsob využití plochy, nebo pouze přípustný způsob jejího využití. Žalovaný se však v tomto ohledu dostatečně nevěnoval otázce, zda územní plán sídelního útvaru vytváří v dostatečné podobě podmínky pro to, aby daná část území sloužila účelům vodní dopravy. K tomu bylo zapotřebí komplexně interpretovat územní plán a uvést, zda se v území nachází plocha s účelem dopravního využití, resp. zda by umístění stavby pro vodní dopravu představovalo změnu stávajícího charakteru nezastavěného území daného stanoveným funkčním využitím ploch.

42. Správní orgány pak zcela rezignovaly na další úvahu, která musí být součástí závěru o aplikaci § 18 odst. 5 stavebního zákona, a sice porovnání zájmu na zastavění nezastavěného území a zájmu na jeho ochraně (viz právní názor Nejvyššího správního soudu formulovaný v rozsudku č. j. 4 As 234/2017-38, cit. v bodě 40 shora). Soud tedy shrnuje, že při samotné aplikaci výše uvedeného ustanovení správní orgány dostatečně nevysvětlily, zda a proč bylo umístění staveb v (údajně) nezastavěném území v souladu s charakterem tohoto území, přičemž především vůbec nezvážily, zda bylo umístění staveb v souladu s cíli a úkoly územního plánování a zda se jednalo o řešení, které bylo k nezastavěnému území nejšetrnější. V tomto kontextu se především nabízel správními orgány neřešená otázka, zdali by v souladu s charakterem území a požadavkem na minimalizaci zásahu nebyla vhodnější spíše přístavní hrana bez doprovodných staveb, nikoliv přístaviště. Rovněž v tomto rozsahu jsou tedy obě napadená rozhodnutí nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů.“

[42] Krajský soud tedy v bodě 41. svého rozsudku konstatoval nepřezkoumatelnost obou stěžovatelových rozhodnutí s ohledem na nedostatečné posouzení charakteru území v návaznosti na vymezení funkčních ploch a v bodě 42. s ohledem na nedostatečné posouzení veřejného zájmu.

[43] Jak však vyplývá z bodu [39] tohoto rozsudku, stěžovatel se v rozhodnutí ze dne 14. 2. 2017 charakterem území zabýval. Zmínil funkční vymezení všech tří pozemků

a na str. 10 dovedl, že využití lobkovické louky se nemění, neboť bude i nadále využívána k rekreaci pro širokou veřejnost, což je v souladu s územním plánem a vymezením mimolesní veřejně přístupné zeleně. Není proto zcela zřejmé, oč je opřeno tvrzení krajského soudu, že správní orgány vůbec nezkoumaly charakter území a soulad záměru s charakterem území správní orgány dovedly pouze na základě odkazu na územní plán. Minimálně rozhodnutí ze dne 14. 2. 2017 totiž argumentaci nad rámec odkazu na územní plán obsahuje a podle názoru NSS není nepřezkoumatelné. Krajský soud by měl i s ohledem na vzájemnou provázanost obou rozhodnutí dále zvážit, zda lze označit za nepřezkoumatelné rozhodnutí ze dne 13. 2. 2017.

[44] V obou případech, tedy v případě schválení záměru přístaviště i doprovodných staveb, se správní orgány zabývaly souladem záměru s územně plánovací dokumentací. Zmínily, že je v územním plánu zanesena veřejně prospěšná stavba přístavní hrany a také přístaviště osobní lodní dopravy. Podle § 18 odst. 5, věty druhé, stavebního zákona není nutné, aby umístění záměru odpovídalo funkční vymezení plochy; postačí, pokud územní plán umístění takové stavby nevyklučuje. NSS proto není zřejmé, proč krajský soud poukazoval při hodnocení podmínek § 18 odst. 5 stavebního zákona na to, že umístěným záměrům neodpovídá funkční plocha, do které by mohly být umístěny. Vymezení funkčních ploch má při úvahách o splnění podmínek § 18 odst. 5 stavebního zákona význam pouze při zvažování souladu umístěvaného záměru s charakterem území, není však nutné, aby funkční vymezení plochy přímo odpovídalo umístěvanému záměru. Okolnost, že umístěvaný záměr není ve funkčním vymezení plochy uvedený mezi hlavními či přípustnými využitím v územním plánu, sama o sobě nezakládá rozpor záměru s charakterem území. Krajský soud sice vycházel z rozsudku č. j. 4 As 234/2017 - 38, nicméně i v něm NSS potvrdil, že je možné umístit technologický objekt pro distribuci internetového signálu do území vymezeného jako zemědělská plocha, a to bez toho, aby podobné využití bylo funkčně vymezeno jako hlavní či přípustné v územním plánu (viz bod [16] citovaného rozsudku). Ostatně to zcela jasně předpokládá dikce poslední věty § 18 odst. 5 stavebního zákona, tedy, že *[u]vedené stavby, zařízení a jiná opatření včetně staveb, které s nimi bezprostředně souvisejí včetně oplocení, lze v nezastavěném území umístit v případech, pokud je územně plánovací dokumentace výslovně nevyklučuje*. Vyvažovat veřejný zájem je třeba podle § 18 odst. 5 stavebního zákona a citovaného rozsudku NSS také proto, že tímto způsobem umístěvané záměry nejsou posouzeny v rámci pořizování a schvalování územně plánovací dokumentace. V projednávané věci však s ohledem na vymezenou veřejně prospěšnou stavbu v územním plánu nemusí být tento důvod pro zevrubné zkoumání veřejného zájmu naplněn.

[45] Rovněž podle § 90 písm. a) stavebního zákona stavební úřad v územním řízení posuzuje, zda je záměr žadatele v souladu s vydanou územně plánovací dokumentací. Z rozsudku krajského soudu lze nabýt dojem, že krajský soud založil své závěry pouze na výkladu § 18 odst. 5 stavebního zákona, který však nebyl s ohledem na § 18 odst. 5, větu druhou, stavebního zákona a na okolnosti případu zcela příležitý, jak bylo vysvětleno výše. Krajský soud se nezabýval určitým napětím mezi obecnými požadavky § 90 písm. a) a konkrétními požadavky § 18 odst. 5, věty druhé, stavebního zákona, a protože tato otázka nebyla ani namítána v kasační stížnosti, ani NSS nečiní v tomto směru žádné závěry. NSS rovněž tímto rozsudkem nijak nepředjímá hodnocení souladu posuzovaného záměru s charakterem území.

[46] Protože krajský soud napadeným rozsudkem rozhodnutí žalovaného zrušil, a protože odůvodnění zrušujících výroků krajského soudu z výše uvedených důvodů neobstojí, přistoupil NSS ke zrušení rozsudku krajského soudu, neboť podle usnesení rozšířeného senátu ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007 - 75, č. 1865/2009 Sb. NSS, není přípustné, aby odůvodnění jeho zrušujícího rozsudku sám podstatněji doplňoval. V dalším řízení krajský soud zohlední hranici zastavěného území vymezenou ve výkresu č. 9 územního plánu z roku 1998. Zároveň se detailněji vypořádá s tvrzenou nepřezkoumatelností stěžovatelových

pokračování

rozhodnutí ve vztahu k aplikaci § 18 odst. 5 stavebního zákona a splnění podmínek pro vydání územního rozhodnutí.

IV. Závěr a náklady řízení

[47] NSS proto rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Krajský soud bude v souladu se závazným právním názorem NSS (§ 110 odst. 4 s. ř. s.) povinen o žalobách rozhodnout znovu.

[48] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 17. září 2020

JUDr. Radan Malík
předseda senátu