



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jana Rutsche a soudců Mgr. Ivony Šubrtové a JUDr. Pavla Kumprechta ve věci navrhovatelky: **Ing. I. Š.**, bytem T. 1921/32, P. 4 – K., adresa pro doručování: Š. M. 123, Š. M., proti odpůrci: **Město Špindlerův Mlýn**, se sídlem Svatopetrská 173, Špindlerův Mlýn, zast. Mgr. Vojtěchem Metelkou, advokátem se sídlem Martinská 608/8, Plzeň, v řízení 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, **t a k t o :**

- I. **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, s e o d m í t á .**
- II. **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, resp. na zrušení jeho části, s e z a m í t á .**
- III. **Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**

O d ů v o d n ě n í :

I.

Obsah návrhu

V úvodu návrhu navrhovatelka konstatovala, že usnesením zastupitelstva města Špindlerův Mlýn č. 9/18/2016-Z, ze dne 11. 4. 2016, byla formou opatření obecné povahy podle § 171 až § 174 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), vydána Změna č. 1 územního plánu Špindlerův Mlýn, která nabyla účinnosti dne 27. 4. 2016 (dále jen „Změna č. 1 ÚP“).

Návrhové body vymezila následovně:

1. Změnou č. 1 ÚP byla jako vlastník pozemku p. č. 100/8 v k. ú. Špindlerův Mlýn omezena na svém vlastnickém právu tím, že bez opory v právních předpisech, nešetrným a diskriminačním způsobem s náznaky libovůle omezuje užití tohoto pozemku, a to tím, že v napadeném OOP nebylo u této pozemkové parcely aktualizováno zastavěné území.
2. V důsledku chybného postupu odpůrce při aktualizaci zastavěného území byl z dalšího projednávání Změny č. 1 ÚP vyrazen návrh na změnu územního plánu označený jako „Lokalita Zm 23/1“.

Návrhový bod 1. odůvodnila navrhovatelka takto:

Navrhovatelka odkázala na znění § 58 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), a na znění metodického pokynu Ministerstva pro místní rozvoj „Aktualizace zastavěného území změnou územního plánu“ z února 2014.

V rozporu s tím nebyl v zadání Změny č. 1 ÚP obsažen požadavek na aktualizaci zastavěného území. Do zastavěného území přitom náleží pozemky uvedené v § 58 odst. 2 stavebního zákona s odkazem na § 2 odst. 1 písm. c) téhož zákona. Pořizovatel nemá možnost volby – pro zařazení pozemků je rozhodný stav v evidenci nemovitostí. Hranice zastavěného území vymezená ve stávajícím územním plánu Špindlerův Mlýn je tak v případě pozemku p. č. 100/8 v k. ú. Špindlerův Mlýn vymezena v rozporu s § 58 odst. 2 stavebního zákona, neboť tento pozemek je nepochybně v intravilánu obce. Ze zákona tedy náleží do zastavěného území.

Pozemek p. č. 100/8 vytváří společně se st. p. č. 155 a na ní stojící budovou č. p. 155 (tyto nemovitosti spoluvlastní navrhovatelka se svým manželem) souvislý funkční celek. Na podstatné části pozemku p. č. 100/8 se nachází zpevněné plochy – parkoviště k hotelu Sněžka a dále dětské hřiště a výběh pro chov ovcí a koz. Tento pozemek je tedy bezpochyby zastavěným stavebním pozemkem ve smyslu § 2 odst. 1 písm. c) stavebního zákona.

Odpůrce se mýlí, pokud tvrdí, že námitka navrhovatelky doručená mu 4. 12. 2015 byla podána opožděně. Jejím předmětem je upozornění na zjevně nezákonný postup při aktualizaci zastavěného území odporující § 58 odst. 3 stavebního zákona. Dle navrhovatelky lze takovou námitku podat kdykoliv v průběhu projednávání změny územního plánu. Případně měl odpůrce povinnost vyhodnotit námitku podanou dne 4. 12. 2015 s odkazem na poslední větu § 53 odst. 2 a § 52 odst. 3 stavebního zákona jako připomínku a té vyhovět. Předmětem opakovaného veřejného jednání byla dle navrhovatelky aktualizace zastavěného území jako taková (byť u jiných pozemků). Podaná námitka se tedy týkala úprav projednávaných při opakovaném veřejném projednání.

Pokud byl v rámci projednání návrhu Změny č. 1 ÚP do zastavěného území obce dodatečně zařazen sousední pozemek p. č. 100/12 v k. ú. Špindlerův Mlýn, zatímco pozemek navrhovatelky ani po upozornění nikoliv, jedná se dle navrhovatelky o projev libovůle.

Navrhovatelka podala námitku, až když zjistila, že v případě některých jiných vlastníků odpůrce postupuje rozdílně. Do té doby (při společném jednání, ani při prvním veřejném projednání Změny č. 1 ÚP) se domnívala, že postupuje v souladu s právními předpisy, neměla proto důvod námitku podávat.

Návrhový bod 2. odůvodnila navrhovatelka takto:

Dne 2. 1. 2013 podala návrh na změnu územního plánu Špindlerův Mlýn spočívající ve změně funkčního využití pozemku p. č. 100/8 v k. ú. Špindlerův Mlýn z plochy „FP - louky a pastviny“ na plochu „BI – bydlení individuální – RD“. Tento záměr byl odpůrcem podpořen, když zastupitelstvo města dne 25. 3. 2013 jednomyslně schválilo pořízení doplnění požadovaného návrhu do Změny č. 1 ÚP. Dne 23. 1. 2014 byla uzavřena smlouva o uhrazení nákladů na zpracování územně plánovací dokumentace, odpůrci navrhovatelka uhradila náklady ve výši 24.200,- Kč.

Tento návrh byl zpracován do návrhu zadání Změny č. 1 ÚP, nebyly proti němu žádné připomínky, zadání bylo schváleno zastupitelstvem odpůrce dne 11. 11. 2013. Návrh na změnu funkčního zařazení uvedeného pozemku pak byl i součástí návrhu Změny č. 1 ÚP (lokalita Zm 23/1). Při tzv. společném jednání bylo vůči němu uplatněno negativní stanovisko Krajského úřadu Královéhradeckého kraje, dle něhož „je vymezen na pozemcích zemědělského půdního fondu a neleží uvnitř zastavěného území“, a dále stanovisko Správy KRNAP ser závěrem „doporučujeme lokalitu buď vypustit, nebo zajistit opatření minimalizující kumulativní dopady“.

Odpůrce poté přistoupil k vypuštění uvedené lokality z návrhu Změny č. 1 ÚP, v jejím odůvodnění pouze stručně uvedl, že se tak stalo po vyhodnocení vlivů na životní prostředí a správy KRNAP.

Dle navrhovatelky je takové odůvodnění zcela obecné, zmatečné a nedostatečné, neboť uvedené návětí je společné pro všechny vyřazované lokality a nevyplývají z něho jakékoliv konkrétní důvody pro vyřazení lokality ZM 23/1.

Ohledně pozemku p. č. 100/8 přitom odpůrce v Územním plánu Špindlerův Mlýn z roku 2011 chybně vymezil zastavěné území, resp. v rozporu s § 58 odst. 3 stavebního zákona ho neaktualizoval. V důsledku toho bylo vydáno nesouhlasné stanovisko Královéhradeckého kraje, které odpůrce výslovně označil za skutečnost vedoucí k vyřazení návrhu lokality Zm 23/1 ze Změny č. 1 ÚP. Přes upozornění navrhovatelky v námitkách ze dne 4. 12. 2015 odpůrce toto pochybení nenapravil. Tím způsobil navrhovatelce přímé finanční škody (přijal od ní úhradu na zpracování změny územního plánu) a znemožnil jí užívat pozemek zamýšleným způsobem.

Navrhla proto, aby krajský soud rozhodl takto:

I. Určuje se, že aktualizace zastavěného území tak, jak ji vymezuje opatření obecné povahy – změna č. 1 územního plánu Špindlerův Mlýn, schválené na 18. zasedání zastupitelstva města Špindlerův Mlýn dne 11. 4. 2016 usnesením č. 9/18/2016-ZM, 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.

II. Krajský soud v Hradci Králové zrušuje dnem právní moci tohoto rozsudku opatření obecné povahy – změnu č. 1 územního plánu Špindlerův Mlýn, schválené na 18. zasedání zastupitelstva města Špindlerův Mlýn dne 11. 4. 2016 usnesením č. 9/18/2016-ZM, a to v té jeho části, ve které byla pozemková parcela č. 100/8 v katastrálním území Špindlerův Mlýn zařazena do nezastavěného území obce.

III. Krajský soud v Hradci Králové zrušuje dnem právní moci tohoto rozsudku opatření obecné povahy – změnu č. 1 územního plánu Špindlerův Mlýn, schválené na 18. zasedání zastupitelstva města Špindlerův Mlýn dne 11. 4. 2016 usnesením č. 9/18/2016-ZM, a to v celé zbývající části.

II. Vyjádření odpůrce

Dle odpůrce je nepochybné, že navrhovatelka brojí návrhem proti řešení (tedy vymezení pozemku mimo zastavěné území a ve stabilizované ploše s určitým funkčním využitím FP – louky a pastviny) jejího pozemku p. č. 100/8 v k.ú. Špindlerův Mlýn, které nebylo přijato napadeným OOP, ale již Územním plánem Špindlerův Mlýn, který nabyl účinnosti dne 2.12.2011. Navrhovatelka proti němu mohla podat návrh podle § 101b odst. 1 s. ř. s. až do dne 2. 12. 2014, návrh podala až dne 18. 5. 2016. Ten tak dle odpůrce míří proti jinému OOP, tedy územnímu plánu Špindlerův Mlýn z roku 2011, pak je ovšem podán opožděně. Takový návrh by měl krajský soud podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. odmítnout, pokud by však navrhovatel výslovně v návrhu nevymezil jako napadené OOP právě Změnu č. 1 územního plánu Špindlerův Mlýn.

Dle názoru odpůrce by tak měl nadepsaný soud návrh v omezeném rozsahu věcně projednat, ale shledat, že navrhovatel není dotčen na svých veřejných subjektivních právech Změnou č. 1 územního plánu Špindlerův Mlýn, protože tato změna územního plánu aktuálně účinné řešení jeho pozemku nestanovila, ale mohl

být na svých veřejných subjektivních právech dotčen Územním plánem Špindlerův Mlýn účinným dne 1. 12. 2011, proti kterému však již nemůže navrhovatel (včasný) návrh podat. Na základě takového skutkového a právního posouzení musí návrh jako nedůvodný zamítnout.

Odpůrce se dále ohradil proti návrhovému petitu složenému ze tří výroků. První výrok není možné s ohledem na znění § 101d odst. 1 první věta s. ř. s. ve správním soudnictví vydat, protože o věcně projednávaném návrhu může soud rozhodnout je tak, že mu vyhoví a zruší napadené opatření obecné povahy nebo jeho část nebo nedůvodný návrh zamítne.

Nemůže výrokem rozhodnout o tom, zda je zařazení do nezastavěného území nezákonné, stejně tak jako rozhodnout o tom, že zrušuje pouze část napadeného OOP, když další výrok stejného návrhu požaduje naopak zrušení celého napadeného OOP a subsumuje tedy i výrok předchozí, a to vše za situace, kdy v návrhu nejsou takové výroky vymezeny navrhovatelem jako alternativní.

Návrh na zrušení napadeného OOP jako celku považuje odpůrce za rozporný se základním principem správního soudnictví, jenž je dán § 2 soudního řádu správního. Namítl absenci aktivní věcné legitimace na straně navrhovatele k podání návrhu na zrušení celého napadeného OOP, přičemž jeho požadavek na zrušení částí napadeného OOP, které upravují práva a povinnosti jiných adresátů, považuje za právně nepřipustný, protože tyto napadené části OOP se navrhovatele a jeho práv vůbec nedotýkají.

Dle názoru odpůrce by měl krajský soud přistoupit k návrhu na zrušení napadeného opatření obecné povahy jako celku ve smyslu § 101d odst. 2 s. ř. s. a návrh v této části jako nedůvodný zamítnout pro shora popsané důvody.

Dále odpůrce argumentoval tím, že z odůvodnění napadeného OOP, konkrétně z přílohy č. 1 Vyhodnocení stanovisek, námitek a připomínek pořizovatelem, je zřejmé, že navrhovatel uplatnil námitky opožděně, a to až po opakovaném veřejném projednání návrhu napadeného OOP, které se konalo z důvodu úprav návrhu OOP u zcela jiných zastavitelných ploch Zm 13/1 a Zm 17/1. Proto k námitkám nebylo přihlíženo, svůj postup odpůrce v rozhodnutí o námitkách řádně odůvodnil.

Odpůrce se dále ohradil proti postupu navrhovatele, který prostřednictvím návrhu na zrušení části OOP „tlačí“ odpůrce k tomu, aby změnil funkční zařazení pozemku p. č. 100/8 v k. ú. Špindlerův Mlýn dle jeho představ. Navrhovatel přitom nebyl zkrácen napadeným opatřením obecné povahy na svých právech, neboť schválené funkční využití pozemku odpovídá dosavadnímu faktickému způsobu jeho užívání. Na předmětném pozemku se z podstatné jeho části nachází udusaná louka s výběhy pro zvířata a dětským hřištěm. Skutečnost, že odpůrce (pořizovatel) napadeným opatřením vůbec nezměnil reálný stav užívání pozemku, čímž se bez dalšího nepodvolil představám navrhovatele ohledně výstavby na jeho pozemku, nemůže být nadepsaným soudem kvalifikováno jako nezákonnost, neboť to je projevem práva odpůrce na samosprávu.

Dle odpůrce návrh na zrušení územního plánu nemá sloužit k prosazení vlastních investičních záměrů či snad „k nucené změně“ územního plánu, a i když bylo rozhodnuto o pořízení změny územního plánu týkající se předmětného pozemku, pak to znamená jen to, že pořizovatel v procesu prověří možnost jeho zastavění, resp. vhodnost změny jeho funkčního využití.

Jak je dle odpůrce patrné z obligatorní části odůvodnění Změny č. 1 územního plánu Špindlerův Mlýn F. Vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch, byly vymezeny nové zastavitelné plochy bydlení s funkčními využitími BI, BM – bydlení hromadné a SC – bydlení smíšené v centrální zóně, a to pouze z toho důvodu, že pořizovatel v lokalitě Zm 16/1 (sám sobě) odebral možnost výstavby BM v původní zastavitelné ploše vymezené Územním plánem Špindlerův Mlýn označené N 29 U Devětsilu. Napadené OOP tak nevytváří ani nárůst ani úbytek kapacity plochy bydlení oproti platnému Územnímu plánu Špindlerův Mlýn a vymezilo jako nové zastavitelné plochy bydlení jen ty lokality, u kterých nebylo vydáno záporné stanovisko dotčených orgánů a nenarušovaly urbanistickou koncepci původního územního plánu, a to pouze a jen 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 (zejména individuálního v rodinných domech), a to v oblastech, které zastupitelé města Špindlerův Mlýn považují pro rozvoj bydlení za vhodnější.

Zařazení shora uvedeného pozemku navrhovatelky v lokalitě Zm 23/1 do ploch BI nepovažoval odpůrce za vhodné, a to s ohledem na závěr SEA k dané lokalitě, závěr dotčeného orgánu KRNAP a Krajského úřadu Královehradeckého kraje, odboru životního prostředí. Z výše uvedených dílčích důvodů odpůrce neshledal, že by byla prokázána nemožnost využít již územním plánem města Špindlerův Mlýn vymezené zastavitelné plochy (než ty, které označil v části F. odůvodnění napadeného OOP) a neshledal tedy ani potřebu vymezení dalších (nových) zastavitelných ploch pro bydlení, resp. v tomto případě neshledal potřebu rozšířit zastavitelné plochy s funkčním využitím BI právě o pozemek navrhovatelky.

K vymezení zastavěného území ve vztahu k dané lokalitě Zm 17/1 odpůrce uvedl, že pouze pozemky p. č. 96/16 (Ondřej Sova) a p. č. 100/7 (Ing. Rudolf Kubát) v k. ú. Špindlerův Mlýn byly dotčeny rozhodnutími nadepsaného soudu a došlo u nich ke zrušení vymezení těchto pozemků v nezastavěném území, přesněji byla dotčena čára vymežující zastavěné území okolo daných pozemků.

Byť tedy mohlo být zastavěné území při přijetí Územního plánu města Špindlerův Mlýn vymezeno jinak, tak v současné době, resp. ode dne 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 napadena návrhem na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části podle § 101a zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, v účinném znění, a proto je § 58 odst. 2 stavebního zákona za dané situace v podstatné části (v první vedlejší větě) obsolentní. Po uplynutí předmětné lhůty ke zrušení nezákonného opatření obecné povahy je totiž preferována právní jistota adresátů a důvěra ve správnost tohoto správního aktu.

Pozemek p. č. 100/8 v k.ú. Špindlerův Mlýn není dle aktuálního zápisu v katastru nemovitostí zastavěným stavebním pozemkem, jak ho definuje § 2 odst. 1 písm. c) stavebního zákona, ale pozemkem s druhem využití trvalý travní porost, tudíž u něho není dána zákonná povinnost pořizovatele jednou vymezené zastavěné území o něj rozšířit.

Odpůrce proto navrhl, aby krajský soud návrh jako nedůvodný zamítnul ve smyslu § 101d odst. 2 s. ř. s.

III.

Replika navrhovatelky

Na vyjádření odpůrce zareagovala navrhovatelka ještě replikou. Zdůraznila, že návrh směřuje výhradně proti opatření obecné povahy – Změna č. 1 ÚP, nikoliv proti Územnímu plánu Špindlerův Mlýn z roku 2011. Zopakovala, že dává odpůrci za vinu, že v důsledku jeho nezákonného postupu při pořizování a vydání Změny č. 1 ÚP, kdy v rozporu s § 58 odst. 3 stavebního zákona neaktualizoval zastavěné území (přesto, že byl na to navrhovatelkou upozorněn), bylo vydáno stanovisko dotčeného orgánu, které znemožnilo další ponechání a projednání plochy Zm 23/1 ve Změně č. 1 ÚP. V tom spatřuje skutečnosti, které zakládají její aktivní legitimaci k podání návrhu, neboť jedině tak může být zhojen nezákonný postup při pořizování a vydání tohoto opatření.

Neexistuje jiná cesta k nápravě nezákonného postupu odpůrce, než zrušení celého územního plánu. Aktualizace zastavěného území je zcela automaticky součástí pořizovaných změn územních plánů dle metodického pokynu Ministerstva pro místní rozvoj „Aktualizace zastavěného území změnou územního plánu“ z února 2014 a dle § 58 odst. 3 stavebního zákona.

Dle navrhovatelky je zcela nerozhodné, zda-li byla námitka účastníka či připomínka veřejnosti podána včas nebo opožděně, pokud je jejím obsahem nezákonnost postupu pořizovatele. V takovém případě je pořizovatel povinen se s ohledem na § 2 odst. 1, 3 a 4, § 3 a § 6 odst. 2 správního řádu s takovou námitkou řádně vypořádat a svůj nezákonný postup dát do souladu s právními předpisy.

Krom toho tvrdí, že její námitka k opakovanému veřejnému projednání byla podána včas, protože jeho předmětem byla částečná aktualizace zastavěného území (u pozemku p. č. 100/12) a jeho předmětem měla být aktualizace zastavěného území i v rozsahu namítaném v námitce (pozemek p. č. 100/8), neboť v předchozím postupu tuto svou povinnost odpůrce nesplnil.

Znovu zdůraznila, že jediným důvodem vypuštění lokality Zm 23/1 z návrhu Změny č. 1 ÚP bylo nesouhlasné stanovisko dotčeného orgánu – Krajského úřadu Královéhradeckého kraje. Odpůrce sám v průběhu pořizování Změny č. 1 ÚP ani jednou na lokalitu Zm 23/1 nevyjádřil jiný názor než souhlasný.

Setrvala proto na návrhovém petitu tak, jak byl podán.

IV. Posouzení věci krajským soudem

Krajský soud přezkoumal napadené opatření obecné povahy v řízení podle části třetí hlavy první a druhé dílu sedmého zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Byl přitom dle § 101d odst. 1 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody návrhu. Navrhovatelka i odpůrce výslovně souhlasili s tím, aby krajský soud rozhodl ve věci bez nařízení jednání dle § 51 odst. 1 s. ř. s. O věci usoudil následovně.

Krajský soud úvodem stručně konstatuje, že návrhem byla napadena Změna č. 1 Územního plánu Špindlerův Mlýn, schválená zastupitelstvem města Špindlerův Mlýn dne 11. 4. 2016 usnesením č. 9/18/2016-Z, která nabyla účinnosti 27. 4. 2016 (dále také jen „Změna č. 1 ÚP“). V dané věci tak není pochyb o tom, že daný územní plán, který je dle § 43 odst. 4 stavebního zákona opatřením obecné povahy, byl řádně přijat, oznámen a je účinný, stejně tak jako že návrh byl s ohledem na znění § 101b odst. 1 s. ř. s. podán včas.

Pro úplnost krajský soud dodává, že Územní plán Špindlerův Mlýn, jehož změna je návrhem napadána, nabyl účinnosti dne 2. 12. 2011 (dále také jen „územní plán z roku 2011“).

Dále krajský soud předesílá, že všechny nemovitosti zmiňované v tomto rozsudku se nacházejí v katastrálním území Špindlerův Mlýn. Nebude tedy již tuto skutečnost při označování konkrétních nemovitostí pro zjednodušení dále uvádět.

Kromě existence opatření obecné povahy, které je možno podrobit soudnímu přezkumu, je bezpochyby naplněna i další podmínka řízení, a to aktivní legitimace navrhovatelky k podání návrhu. Podle § 101a s. ř. s. je oprávněn podat návrh ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech vydáním opatření obecné povahy zkrácen. V daném případě je zřejmé, že navrhovatelce přísluší vlastnické právo k pozemku p. č. 100/8 (dále také jen „dotčený pozemek“ nebo „předmětný pozemek“ nebo „pozemek navrhovatelky“). Tvrzená nezákonnost napadeného územního plánu pak směřuje právě k problematice (ne)zařazení uvedeného pozemku do zastavěného území, potažmo jeho (ne)zařazení do určité funkční plochy. K tomu srovnej například usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2010, č. j. 8 Ao 1/2010-89; všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu citovaná v tomto rozsudku jsou dostupná na www.nssoud.cz).

Krajský soud považuje za systematické a logické vypořádat se nejprve s prvním bodem návrhového petitu, kterým se navrhovatelka domáhala určení, že aktualizace zastavěného území tak, jak ji vymezuje opatření obecné povahy – změna č. 1 územního plánu Špindlerův Mlýn, schválené na 18. zasedání zastupitelstva města Špindlerův Mlýn dne 11. 4. 2016 usnesením č. 9/18/2016-ZM, 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.

V obecné rovině je možné konstatovat, že soudy mohou rozhodovat pouze o těch věcech, u kterých je jim k tomu zákonem založena pravomoc. Pro soudy ve správním soudnictví tak činí § 4 s. ř. s. Dle jeho odst. 2 písm. c) soudy ve správním soudnictví rozhodují také o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí pro rozpor se zákonem. Na něj navazuje ustanovení § 101d odst. 2 s. ř. s., dle něhož dojde-li soud k závěru, že opatření obecné povahy nebo jeho části jsou v rozporu se zákonem, nebo že ten, kdo je vydal, překročil meze své působnosti a pravomoci, anebo že opatření obecné povahy nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem, opatření obecné povahy nebo jeho části zruší dnem, který v rozsudku určí. Není-li návrh důvodný, soud jej zamítne.

Ze shora uvedených ustanovení zcela jasně plyne, o čem a jakým způsobem může soud v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části rozhodovat. Pro případ zjištění, že opatření obecné povahy nebo jeho část jsou v rozporu se zákonem, nebo že ten, kdo je vydal, překročil meze své působnosti a pravomoci, nebo že nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem, může soud opatření obecné povahy nebo jeho část zrušit. Další variantou rozhodnutí je zamítnutí návrhu pro jeho nedůvodnost. Jakýmkoliv jiným verdiktem by soud svoje pravomoci v daném řízení překročil.

Krajský soud tedy není nadán zákonem k tomu, aby deklaroval nezákonnost napadeného opatření obecné povahy nebo jeho části. K takovému rozhodnutí nemá pravomoc, což je jedna z podmínek řízení. Krajský soud tedy uzavírá, že o návrhu navrhovatelky na určení nezákonnosti shora specifikované části opatření obecné povahy z uvedených důvodů neměl pravomoc rozhodovat, a proto mu nezbylo, než tento návrh dle § 46 odst. 1 písm. a) odmítnout, jak je uvedeno ve výroku I. toho rozsudku. Uvedený nedostatek je totiž neodstranitelný, a v řízení o tomto návrhu proto nebylo možno pokračovat.

Dále se krajský soud zabýval problematikou včasnosti námítky ze dne 4. 12. 2015 podané navrhovatelkou proti návrhu Změny č. 1 ÚP.

Z obsahu odpůrcem předloženého spisu je zřejmá pravdivost návrhových tvrzení o průběhu přípravy dotčené územně plánovací dokumentace. Není pochyb o tom, že pozemek p. č. 100/8 měl být Změnou č. 1 ÚP coby součástí lokality Zm 23/1 zařazen do zastavěného území obce, konkrétně do funkční plochy „B1 bydlení individuální – RD“. Tato skutečnost byla obsahem jak zadání Změny č. 1 ÚP, tak obsahem původní podoby návrhu Změny č. 1 ÚP.

Teprve po společném jednání o návrhu Změny č. 1 ÚP dne 23. 9. 2014 vyjádřily dotčené orgány k takovému zařazení dotčeného pozemku negativní stanoviska. Konkrétně se jednalo o nesouhlas Krajského úřadu Královéhradeckého kraje, odboru životního prostředí a zemědělství, s daným zařazením pozemku, a to z důvodu, že se jedná o lokalitu, která je vymezena na pozemcích zemědělského půdního fondu a neleží uvnitř zastavěného území. Dle dotčeného orgánu nebyla prokázána nezbytnost odnětí zemědělské půdy pro nezemědělské účely, přičemž v územním plánu je vymezen dostatek ploch pro funkční využití bydlení, kterými je umožněn rozvoj obce v každé její části a v dostatečném rozsahu. Na skutečnost, že se pozemek navrhovatelky nachází dle územního plánu z roku 2011 v nezastavěném

území, upozornila ve svém stanovisku i Správa KRNP. Také ona doporučila lokalitu buď vypustit, nebo zajistit opatření minimalizující kumulativní dopady.

V reakci na to vypracovala oprávněná osoba pořizovatele Ing. arch. Iva Lánská materiál „Pokyny k úpravě návrhu Změny č. 1 Územního plánu Špindlerův Mlýn po společném jednání“, v němž jedním z pokynů je vypuštění dané lokality z návrhu „z důvodu nesouhlasu správy KRNP a výsledku vyhodnocení vlivů na životní prostředí“. Zmíněný materiál vzalo zastupitelstvo města dne 16. 3. 2015 na vědomí.

Dne 14. 8. 2015 se konalo veřejné projednání návrhu Změny č. 1 ÚP. V projednávané podobě návrhu již byla lokalita Zm 23/1 z návrhu vypuštěna. Veřejného projednání se navrhovatelka neúčastnila, nepodala ani ve stanovené lhůtě proti návrhu námitky.

Na den 30. 11. 2015 bylo svoláno opakované veřejné projednání územního plánu „v rozsahu úprav návrhu po veřejném projednání dne 14. 8. 2015“, jak je patrné z textu veřejné vyhlášky ze dne 30. 10. 2015. Ze záznamu o průběhu opakovaného veřejného projednání plyne, že předmětem jednání bylo toliko vyřazení lokality Zm 13/1 ze zastavěného území. Ve stanovené lhůtě (dne 4. 12. 2015) podala navrhovatelka proti návrhu Změny č. 1 ÚP námitku, obsahově do značné míry shodnou s námitkami návrhovými.

O této námitce (označené jako námitka č. 3) – rozhodl odpůrce tak, že se k ní nepřihlíží. V odůvodnění svého rozhodnutí (které je součástí Přílohy č.1 Změny č. 1 ÚP) uvedl, že byla podána opožděně. Návrh řešení projednávaný v opakovaném veřejném projednání se vůbec netýkal pozemku navrhovatelky, vyřazení lokality Zm 23/1 bylo obsaženo již v návrhu projednávaném ve veřejném projednání dne 14. 8. 2015. Námitky proti této skutečnosti mohla navrhovatelka uplatnit do 21. 8. 2015, učinila tak ovšem až 4. 12. 2015.

Dle § 52 odst. 2 stavebního zákona námitky proti návrhu územního plánu mohou podat pouze vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem řešení, oprávněný investor a zástupce veřejnosti. Dle odst. 3 může každý uplatnit své připomínky a dotčené osoby podle odstavce 2 námitky nejpozději do 7 dnů ode dne veřejného projednání návrhu územního plánu, ve kterých musí uvést odůvodnění, údaje podle katastru nemovitostí dokladující dotčená práva a vymezit území dotčené námitkou. K později uplatněným stanoviskům, připomínkám a námitkám se nepřihlíží. Dotčené osoby oprávněné k podání námitek musí být na tuto skutečnost upozorněny.

Jak je patrné z veřejných vyhlášek, kterými bylo oznámeno konání veřejného projednání návrhu Změny č. 1 ÚP (ze dne 13. 7. 2015) i opakovaného veřejného projednání návrhu Změny č. 1 ÚP (ze dne 30. 10. 2015), byly dotčené osoby i veřejnost na tyto skutečnosti řádně upozorněny. Veřejná vyhláška ze dne 30. 10. 2015 pak obsahovala poučení, že dotčené osoby mohou podávat námitky ve stanovené lhůtě „k nově provedeným úpravám návrhu Změny č. 1 Územního plánu Špindlerův Mlýn, které jsou předmětem opakovaného veřejného projednání.“

Ke konání opakovaného veřejného projednání návrhu územního plánu dochází za podmínek vymezených v § 53 odst. 2 stavebního zákona, tedy dojde-li na základě veřejného projednání návrhu územního plánu k jeho podstatné úpravě. Upravený návrh se v rozsahu těchto úprav projedná na opakovaném veřejném projednání, přitom se postupuje obdobně podle § 52.

Upravený návrh územního plánu se tedy při opakovaném veřejném projednání projednává toliko v rozsahu úprav provedených po veřejném projednání návrhu. Dle názoru krajského soudu tak je nutno v zásadě přisvědčit názoru, že dotčené osoby mohou podávat ohledně návrhu územního plánu námitky pouze proti těm úpravám, které byly v návrhu územního plánu provedeny po jeho veřejném projednání. Tedy proti těm, které byly projednány v průběhu opakovaného veřejného projednání.

V souladu s tímto závěrem je i obsah veřejné vyhlášky odpůrce ze dne 30. 10. 2015, kterým oznámil opakované veřejné projednání návrhu Změny č. 1 ÚP na den 30. 11. 2015. V ní totiž upozornil na skutečnost, že podle § 52 odst. 2 a 3 stavebního zákona může každý uplatnit své připomínky a dotčené osoby námitky k nově provedeným úpravám návrhu Změny č. 1 Územního plánu Špindlerův Mlýn, které jsou předmětem opakovaného veřejného projednání. Navrhovatelka tedy, stejně jako ostatní dotčené osoby, byla informována o tom, proti kterým skutečnostem může námitky podat.

Není sporu o tom, že předmětný pozemek předmětem opakovaného veřejného projednání nebyl. Lokalita Zm 23/1 byla nepochybně s ohledem na shora uvedené vyřazena z návrhu Změny č. 1 ÚP již před jeho veřejným projednáním dne 14. 8. 2015. Právě v této fázi projednávání návrhu Změny č. 1 ÚP měla navrhovatelka příležitost se o této skutečnosti „oficiálně“ dozvědět, právě v tuto chvíli mohla a měla ve stanovené lhůtě podat ohledně návrhu námitky proti této skutečnosti brojící, právě v tuto chvíli si měla střežit svá práva.

Krajský soud zdůrazňuje, že shora uvedený závěr, že v případě opakovaného veřejného projednání návrhu územního plánu nebo návrhu jeho změny, mohou dotčené osoby podávat námitky toliko proti úpravám, které byly v návrhu provedeny po jeho veřejném projednání, nelze aplikovat mechanicky. Lze si představit situace, kdy by dotčená osoba nemohla uplatnit námitky při veřejném projednání návrhu územního plánu či jeho změny a byla tak nucena učinit až po opakovaném veřejném projednání. Muselo by se však jednat o důvody objektivní, nestojící výhradně na straně dotčené osoby, které by znemožnily podání námítky proti návrhu územního plánu či jeho změny takového obsahu, jaký mohla dotčená osoba učinit až na základě zjištění skutečností proběhlých po veřejném projednání návrhu.

O existenci takových důvodů však navrhovatelka krajský soud nepřesvědčila. Svůj postup, proč neuplatnila námitku proti vyřazení předmětného pozemku z návrhu Změny č. 1 ÚP po jeho veřejném projednání, odůvodnila pouze tvrzením, že se mylně domnívala, že odpůrce postupuje v souladu s právními předpisy. Až když následně zjistila, že je do zastavěného území dodatečně navržen k zařazení pozemek p. č. 100/12, tedy že se v případě některých jiných vlastníků postupuje rozdílně, přistoupila k podání námítek.

Jak již krajský soud uvedl shora, ze záznamu o průběhu opakovaného veřejného projednání návrhu Změny č. 1 ÚP je zřejmé, že se diskutovalo a uvažovalo pouze o vypuštění lokality Zm 13/1. Nepřehlédl dále, že v odůvodnění rozhodnutí odpůrce o námitce navrhovatelky je uvedeno, že „Úpravy návrhu změny č. 1 územního plánu města Špindlerův Mlýn, pro které bylo nutno konat opakované veřejné projednání dne 30. 11. 2015, se týkaly pouze zrušení nové zastavitelné plochy Zm 13/1 a vymezení zastavěného území tam, kde bylo vymezení zastavěného území provedené územním plánem města Špindlerův Mlýn vydaným dne 15. 11. 2011 usnesením zastupitelstva města 8/11/2011 – Z, který nabyl účinnosti dne 1. 12. 2011, zrušeno rozhodnutím krajského soudu v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy podle zákona č. 150/2002 Sb. (pro úplnost se uvádí, že pro ostatní pozemky se uplatní vymezení zastavěného území vymezené citovaným územním plánem z roku 2011, neboť tato jeho část nebyla zrušena a je stále účinná).“

Shora uvedené tedy potvrzuje tvrzení navrhovatelky, že zařazení jí zmiňovaného pozemku p. č. 100/12 sousedícího s předmětným pozemkem bylo předmětem změn učiněných až po veřejném projednání návrhu Změny č. 1 ÚP. Tato skutečnost však dle krajského soudu nepředstavuje objektivní důvod, pro který by navrhovatelka nemohla podat námitku proti vyřazení lokality Zm 23/1 z návrhu Změny č. 1 ÚP již po jeho veřejném projednání. Již tehdy byla tímto krokem odpůrce dotčena ve svých právech zcela stejně, jako když sousední pozemek jiného vlastníka byl do zastavěného území zařazen až následně. Již tehdy mohla vznést námitku v podstatě shodného obsahu, jako učinila po opakovaném veřejném projednání. Na tyto skutečnosti byla navíc řádně upozorněna jak ve veřejné vyhlášce odpůrce ze dne 13. 7. 2015, kterou oznámil konání veřejného projednání návrhu Změny č. 1 ÚP, tak v jeho veřejné vyhlášce ze dne 30. 10. 2015, kterou oznámil jeho opakované veřejné projednání. Proto její námitku ze dne 4. 12. 2015 považuje rovněž krajský soud za opožděně podanou.

I kdyby však krajský soud posoudil předmětnou námitku navrhovatelky jako námitku včasnou, nemělo by to ve výsledku na jeho rozhodnutí ve věci relevantní vliv. A to z následujících důvodů.

Uvedená návrhová námitka směřuje proti rozhodnutí odpůrce o námitce navrhovatelky dle § 52 odst. 2 stavebního zákona. Otázka, zda toto rozhodnutí lze považovat za samostatné správní rozhodnutí, a pokud ano, zda splňuje definici soudně přezkoumatelného správního rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s., byla v minulosti předmětem judikatury zejména Nejvyššího správního soudu.

Ten dospěl k závěru, že rozhodnutí o námitkách je samostatným rozhodnutím, které je součástí územního plánu, jehož soudní přezkum není a priori vyloučen. Současně však zastal stanovisko, že tomu tak bude pouze v některých případech.

Asi nejpodrobněji se této otázce věnoval v rozsudku ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 2/2008-62. V něm k danému uvedl: „Pokud by podali správní žalobu, příslušný soud by v první řadě vážil, zda se jedná o rozhodnutí o námitkách (přičemž formální označení by nebylo rozhodným) a dále, zda se jedná o rozhodnutí naplňující legislativní zkratku obsaženou v ust. § 65 odst. 1 s. ř. s., tedy zda rozhodnutím o

námítkách navrhovatelé byli na svých právech zkráceni úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jejich práva nebo povinnosti.“

Ne každé rozhodnutí o námítkách proti návrhu územního plánu tak bude naplňovat shora uvedenou definici rozhodnutí, a tedy bude rozhodnutím způsobilým soudního přezkumu.

V přezkoumávané věci posoudilo zastupitelstvo odpůrce jako opožděnou námítku, 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 ÚP představuje (tomuto faktu se bude krajský soud podrobněji věnovat níže v souvislosti s další návrhovou námítkou). Práva navrhovatelky spočívající ve vyřazení jejího pozemku ze zastavěného území obce oproti původní podobě návrhu Změny č. 1 ÚP tak byla dotčena právě rozhodnutím o její námítce. V projednávané věci tak dle krajského soudu představovalo rozhodnutí o námítce navrhovatelky rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. Navrhovatelka tedy měla možnost bránit se proti tomuto rozhodnutí žalobou proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. s. ř. s. 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.

I kdyby tedy posoudil krajský soud námítku navrhovatelky proti návrhu Změny č. 1 ÚP vznesenou po jeho opakovaném veřejném projednání jako včasnou, nebyl by oprávněn zrušit toliko rozhodnutí o této námítce, neboť to sice je součástí územního plánu, ale netvoří jeho výrokovou část, neboť rozhodnutí o námítkách je součástí odůvodnění opatření obecné povahy (§ 172 odst. 5 správního řádu). V konkrétním případě je obsaženo v Příloze č. 1. Toho mohla navrhovatelka dosáhnout právě žalobou proti rozhodnutí o námítkách coby rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 a násl. s. ř. s., nikoliv v rámci návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části dle § 101a a násl. s. ř. s. Ostatně zrušení této části napadeného opatření obecné povahy, tedy Přílohy č. 1 – Vyhodnocení stanovisek, námitek a připomínek pořizovatelem, resp. rozhodnutí pořizovatele o námítce navrhovatelky coby její součástí, se navrhovatelka ani nedomáhala.

Její návrh směřoval ponejprve ke zrušení napadeného opatření obecné povahy „v té jeho části, ve které byla pozemková parcela č. 100/8 v katastrálním území Špindlerův Mlýn zařazena do nezastavěného území obce“. Krajský soud ovšem předesílá, že je ustanovením § 101d odst. 2 s. ř. s. nadán pravomocí zrušit opatření obecné povahy nebo jeho části, rušit však může z logiky věci pouze výrok napadeného opatření obecné povahy nebo jeho části, nikoliv odůvodnění opatření obecné povahy či jeho části.

Předmětný pozemek však byl do nezastavěného území obce zařazen nikoliv napadenou Změnou č. 1 ÚP, ale již územním plánem z roku 2011. Proti němu však návrh dle výslovného vyjádření navrhovatelky nesměřuje, ostatně s ohledem na uplynutí lhůty stanovené v § 101b odst. 1 s. ř. s. ani s úspěchem nemůže.

Ve výrokové části Změny č. 1 ÚP tak krajský soud nenašel jedinou zmínku o pozemku p. č. 100/8, stejně jako o lokalitě Zm 23/1, či o jejich zařazení do nezastavěného území obce, stejně jako o jejich vyjmutí z původně plánovaného zařazení do zastavěného území obce. Tato skutečnost je zmíněna pouze v odůvodnění napadeného opatření obecné povahy, a to na str. 18, kde je uvedeno „po vyhodnocení vlivů na životní prostředí a správy KRNAP byly z návrhu změny č. 1 ÚP Špindlerův Mlýn vyřazeny tyto lokality: (.....) Lokalita Zm 23/1 k. ú. Špindlerův Mlýn, Stávající využití území FP, Navržené využití území BI“.

Tato skutečnost je zcela pochopitelná, protože jak již krajský soud uvedl shora, k vyřazení lokality Zm 23/1 z návrhu Změny č. 1 ÚP došlo již před jeho veřejným projednáním. Návrh Změny č. 1 ÚP předložený zastupitelstvu odpůrce k posouzení dle § 54 stavebního zákona tak již ve výrokové části pozemek p. č. 100/8 logicky neobsahoval, protože jeho stav se oproti stavu založenému územním plánem z roku 2011 nikterak nezměnil. Krajský soud tedy nemůže rušit část výroku napadeného opatření obecné povahy, tedy Změny č. 1 ÚP, týkající se pozemku navrhovatelky p. č. 100/8, protože takovou část výrok napadeného opatření obecné povahy vůbec neobsahuje, přičemž tento stav není v rozporu se zákonem ani důsledkem toho, že by napadené opatření obecné povahy nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem. A to bez ohledu na skutečnost, zda předmětný pozemek skutečně je ze zákona součástí zastavěného území obce a zda je tedy ohledně této otázky územní plán z roku 2011 se zákonem v rozporu.

Této části návrhového petitu tedy vyhovět nemohl. Pouze stručně dodává, že tato skutečnost je důsledkem shora uvedených právních závěrů, tedy že příhodný právní nástroj na ochranu práv navrhovatelky představovala za dané skutkové a právní situace žaloba dle § 65 a násl. s. ř. s. směřující proti rozhodnutí odpůrce o její námitce vznesené 4. 12. 2015 po opakovaném veřejném projednání návrhu Změny č. 1 ÚP.

Navrhovatelka však současně vznesla návrh na zrušení celého napadeného opatření obecné povahy, tedy Změny č. 1 ÚP. V souvislosti s tím považuje krajský soud za vhodné pozastavit se (byť pouze krátce, z důvodů níže uvedených) u problematiky důvodnosti tvrzení navrhovatelky, že předmětný pozemek patří ze zákona do zastavěného území obce, že územní plán z roku 2011 je nezákonný, pokud jej do zastavěného území obce nezařadil, a že bylo povinností odpůrce při vyhotovení změny územního plánu z roku 2011 tuto nezákonnost napravit v rámci aktualizace zastavěného území.

Pro vymezení zastavěného území obce má pojem „intravilán“, jehož se navrhovatelka rovněž dovolává, zvláštní význam. To proto, že podle § 58 odst. 2 první věty stavebního zákona se pozemky v intravilánu zahrnují do zastavěného území obce vždy. Nezáleží tak ani např. na vyhodnocení účelného využití toho kterého pozemku v zastavěném území obce, neboť jeho přináležitost k intravilánu je dána stavem, který tu byl ke dni 1. 9. 1966. Jeho existence - určení plyne přímo z obecně závazných právních předpisů, s nimiž nemůže být opatření obecné povahy v rozporu. Jinými slovy, část zastavěného území obce v rozsahu intravilánu platného ke dni 1. 9. 1966, je z hlediska materiálního tou jeho částí, o níž vzhledem k této skutečnosti zastupitelstvo obce ani rozhodovat nemůže. Svým rozhodnutím,

schválením územního plánu, totiž nemůže měnit rozsah intravilánu obce (s výjimkami dle § 58 odst. 2 věty první stavebního zákona, což ovšem není daný případ), který plyne přímo ze zákona, takže jej v podstatě bere pouze na vědomí. Pokud by proto bylo zastavěné území obce vymezeno v jejím územním plánu chybně, a to právě ve vazbě na zmíněný intravilán, měla by při posuzování této disproporce a důsledků s tím spojených dle názoru krajského soudu přednost zákonná úprava vymezující pojem intravilán.

Pojem intravilán, jeho aplikace, by neměla činit orgánům státní moci žádné obtíže, neboť z dosavadní dlouhodobě platné právní úpravy je všeobecně známo, že se jedná o zastavěné území obce vymezené k datu 1. 9. 1966, které bylo souvisle zastavěno nebo jinak technicky upraveno pro potřeby obce. Jeho hranice (hranice zastavěného území obce) se zobrazovaly v pozemkových mapách evidence nemovitostí a jsou dostupné u katastrálních úřadů.

Jak je krajskému soudu známo z úřední činnosti, kdy rozhodoval o návrzích dle § 101a a násl. s. ř. s. týkajících se územního plánu z roku 2011 a kdy měl možnost nahlédnout do mapy evidence nemovitostí se zakreslením intravilánu města Špindlerův Mlýn (např. sp. zn. 30 A 34/2014 nebo 30 A 75/2014), jeví se vysoce pravděpodobným tvrzení navrhovatelky, že pozemek p. č. 100/8 do intravilánu obce Špindlerův Mlýn patří. To ostatně nerozpíral ani odpůrce. Ten však argumentuje tím, že přednost má územní plán z roku 2011, který daný pozemek do zastavěného území obce nezařadil. Odpůrce tedy připouští, že přestože by zastavěné území obce bylo vymezeno v územním plánu z roku 2011 v rozporu s § 58 odst. 2 stavebního zákona, pak za situace, kdy územní plán již není možné napadnout návrhem dle § 101a a násl. s. ř. s. pro marné uplynutí lhůty 3 let ode dne nabytí jeho účinnosti, má územní plán z důvodu právní jistoty přednost před úpravou zákonnou.

Dle názoru krajského soudu k takovému rozporu územního plánu z roku 2011 se zákonným vymezením zastavěného pozemku dle § 58 odst. 2 stavebního zákona u pozemku p. č. 100/8 pravděpodobně došlo. Daný pozemek s ohledem na shora uvedené patří s největší pravděpodobností do intravilánu obce, a tedy dle § 58 odst. 2 stavebního zákona do zastavěného území obce, územní plán z roku 2011 jej však do zastavěného území obce nezařadil.

Otázkou zůstává, jak se tato skutečnost může promítnout do zákonnosti napadené Změny č. 1 ÚP, resp. zda bylo povinností odpůrce tuto vadu územního plánu z roku 2011 ohledně předmětného 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.

K podrobnějšímu rozpracování odpovědi na danou otázku však krajský soud nepovažoval za nutné přistoupit. I pokud by totiž dospěl k závěru, že bylo povinností odpůrce v rámci Změny č. 1 ÚP aktualizovat ohledně pozemku p. č. 100/8 zastavěné území obce tak, aby uvedl územní plán z roku 2011 do souladu se stavebním zákonem, není dle jeho názoru takové pochybení pro svoji intenzitu způsobilé mít za následek zrušení napadeného opatření obecné povahy jako celku.

Pokud by krajský soud dovodil, že návrh je důvodný v té části, která se dotýká práv navrhovatelky k dotčenému pozemku, nelze s ohledem na jak Nejvyšším správním soudem, tak Ústavním soudem, opakovaně zdůrazňovanou zásadu proporcionality a zdrženlivosti při zásazích správních soudů do výsledků územně plánovacího procesu coby projevu práva na samosprávu obcí, dojít k závěru, že by tato skutečnost měla být důvodem pro zrušení celého napadeného opatření obecné povahy, tedy celé Změny č. 1 ÚP (srovnej např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, nebo nález Ústavního soudu ze dne 27. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11).

Jak již bylo konstatováno, ta se ve výrokové části dotčeného pozemku navrhovatelky ani nedotýká. Nelze naopak přehlédnout, že výrok Změny č. 1 ÚP zasahuje celou řadu jiných nemovitostí v obci a tedy zároveň mnoho jiných jejich vlastníků, přičemž jeho nezákonnost ohledně těchto nemovitostí není zpochybňována. Zrušení celé změny územního plánu z roku 2011 by tak významným způsobem zasáhlo nejen dotčené osoby, ale i např. orgány veřejné správy, které výslednou podobu Změny č. 1 ÚP nejenže nikterak nenapadají a nerozporují, ale navíc jsou vedeny dobrou vírou v zákonnost tohoto opatření obecné povahy. Toto legitimní očekávání, stejně jak s tím související stabilita poměrů v území, by bylo zrušením celého napadeného opatření obecné povahy významně narušeno, což by s ohledem na shora uvedený rozsah pochybení znamenalo dle názoru krajského soudu zásah zcela nedůvodný a nepřiměřený.

A to navíc za situace, kdy dle krajského soudu je možné danou situaci řešit z pohledu navrhovatelky jiným způsobem, přičemž krajský soud zdůrazňuje, že tento jím vyslovený názor je již toliko úvahou obiter dictum.

Námětem je usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2016, č. j. 5 As 194/2014-36. V něm se rozšířený senát Nejvyššího správního soudu zabýval právě otázkou, zda-li a jak se lze bránit nezákonnosti územního plánu, který již není možné pro uplynutí lhůty tří let od jeho účinnosti napadnout samostatným návrhem na jeho zrušení, v případě, kdy tato nezákonnost negativně zasáhne do rozhodnutí orgánu státní správy, které z takového nezákonného územního plánu vychází.

Z obsahu odůvodnění citovaného usnesení považuje krajský soud za vhodné ocitovat alespoň některé pasáže:

[14] Proto se rozšířený senát zabýval otázkou, zda je z hlediska ústavního akceptovatelné, že by se objektivně nezákonné opatření obecné povahy, které nadále zasahuje podstatným způsobem do práv a povinností relativně širokého okruhu adresátů, uplynutím lhůty tří let od účinnosti opatření obecné povahy stalo nepřekročitelnou překážkou pro účinnou ochranu ústavních a zákonných práv jednotlivců.

[15] Je totiž zřejmé, že jakkoli opatření obecné povahy není právním předpisem (§ 171 správního řádu), jeho účinky se fakticky právnímu předpisu do značné míry přibližují. Některá opatření obecné povahy, typicky právě územní plány, totiž obsahují regulační úpravu týkající se konkrétního předmětu (zde nemovitostí na území

obce), jejíž účinky působí neomezeně do budoucna (na dobu neurčitou), často pro období značně dlouhé. Jsou adresovány širokému okruhu obecně vymezených adresátů, který se v průběhu plynutí času může významně měnit. Územní plány jsou pořizovány typicky pro období až dvaceti let, přičemž často jejich faktická doba platnosti takovou dobu životnosti dalece přesahuje (např. stávající územní plán města Brna je z roku 1994). Ačkoli stavební zákon předpokládá pravidelné vyhodnocování a změny územního plánu, jedná se o změny dílčí a podstatná část regulace obsažené v územním plánu přetrvává i nadále. Regulativy obsažené v územním plánu (popř. v jiném opatření obecné povahy) přitom mohou velmi intenzivním způsobem zasahovat zejména do vlastnických práv vlastníků nemovitostí, a to i po uplynutí tříleté lhůty pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy. V mnoha případech navíc mohou důvody nezákonnosti určité části opatření obecné povahy vyjít najevo až po uplynutí této lhůty, právě v souvislosti s individuálním správním aktem, kterým je regulace obsažená v opatření obecné povahy v konkrétním případě aplikována.

.....

[20] Soudní řád správní v dílu 7 hlavy II, který je věnován řízení o zrušení opatření obecné povahy, rozlišuje dva typy návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Prvním typem návrhu je návrh na „abstraktní“ kontrolu, kterým se může domáhat zrušení opatření obecné povahy každý, kdo tvrdí, že byl opatřením obecné povahy zkrácen na svých právech. Druhým typem návrhu je pak návrh na „incidenční“ kontrolu zákonnosti opatření obecné povahy podle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s., podle něž pokud je [navrhovatel] podle zákona současně oprávněn ve věci, ve které bylo opatření [zákon nesprávně uvádí „opatřením“, pozn. rozšířeného senátu] obecné povahy užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, může navrhnout zrušení opatření obecné povahy jen společně s takovým návrhem.

[21] Soudní řád správní zároveň upravuje pro každý z obou uvedených typů návrhu na zrušení opatření obecné povahy samostatnou lhůtu pro jejich podání. Pro návrh „abstraktní“ se použije bezesporu tříletá lhůta od účinnosti opatření obecné povahy stanovená v § 101b odst. 1 s. ř. s. Pro návrh „incidenční“ pak platí dle § 101a odst. 1 věty druhé na konci s. ř. s. pravidlo, že návrh na zrušení opatření obecné povahy je možno podat jen společně se žalobou proti individuálnímu správnímu aktu, ve kterém bylo opatření obecné povahy použito, tzn. takovýto návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části platí lhůta pro podání žaloby směřující proti aplikujícímu individuálnímu správnímu aktu.

.....

[24] Vyloučení možnosti soudního přezkumu zákonnosti aplikovaného opatření obecné povahy po uplynutí tříleté lhůty by nepochybně v souladu s tímto smyslem a účelem právní úpravy nebylo. Taková interpretace by byla zároveň v rozporu s argumentací systematickou, pokud by bylo dovozováno, že regulace obsažená v podzákoných předpisech či dokonce v zákonech by v soudním řízení o žalobě proti jí aplikujícímu individuálnímu správnímu aktu byla možná, zatímco případně nezákonná regulace obsažená v opatření obecné povahy by byla již nedotknutelná a nepřezkoumatelná.

.....

[30] Rozšířený senát proto na základě výše uvedených úvah uzavřel, že soudní řád správní rozlišuje dva typy návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Prvním typem návrhu je návrh na soudní přezkum opatření obecné povahy, který může podat každý, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy zkrácen, a to ve lhůtě stanovené v § 101b odst. 1 s. ř. s. Druhým typem je návrh na incidenční přezkum opatření obecné povahy dle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s., který je oprávněn podat jen ten, kdo je současně oprávněn podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh ve věci, ve které bylo opatření obecné povahy užito; tento návrh je třeba podat společně se žalobou proti rozhodnutí, nečinnosti nebo zásahu, tj. ve lhůtě pro společně podávanou žalobu, a to bez ohledu na lhůtu uvedenou v § 101b odst. 1 s. ř. s.

Navrhovatelka v návrhu uváděla, že jejím záměrem bylo převést pozemek p. č. 100/8 Změnou č. 1 ÚP z funkční plochy „FP – louky a pastviny“ do funkční plochy „BI bydlení individuální – RD“. Pokud by tedy v budoucnu podala u příslušného stavebního úřadu např. žádost o vydání územního rozhodnutí o umístění stavby rodinného domu na daném pozemku, přičemž důvod pro nevyhovění takové žádosti by se opíral o fakt, že pozemek navrhovatelky není dle platného územního plánu z roku 2011 zařazen do zastavěného území obce, mohla by navrhovatelka postupovat způsobem plynoucím ze shora citovaného rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu. Tedy společně se žalobou proti rozhodnutí správního orgánu napadnout i tu část územního plánu z roku 2011, ve které byl předmětný pozemek zařazen do nezastavěného území obce. Tím by mohlo dojít k nápravě případné nezákonnosti této části územního plánu z roku 2011, přestože jej již není možno napadnout „abstraktním“ návrhem dle § 101a odst. 1 s. ř. s.

Ze shora uvedených důvodů tedy krajský soud neshledal žádnou z návrhových námitek důvodnou. Nemohl tak vyhovět žádné z návrhových variant. Proto mu nezbylo, než návrh dle § 101d odst. 2 s. ř. s. zamítnout.

V. Náklady řízení

Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Dle něj má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Ve věci měl úspěch odpůrce, který uplatnění nákladů řízení (spočívajících zejména v nákladech zastoupení advokátem) ve vyjádření k návrhu avizoval.

V souvislosti s touto problematikou ale krajský soud nepřehlédl existenci usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47. Dle jeho závěru náhradu nákladů řízení spojených s účastí pracovníků správního orgánu u jednání správního soudu soud dle § 60 odst. 7 s. ř. s. procesně úspěšnému správnímu orgánu zásadně nepřiznává. V odstavci 29 citovaného usnesení pak Nejvyšší správní soud vymezil ty situace, kdy žalované správní orgány mají právo na náhradu účelně vynaložených nákladů, pokud přesahují jejich běžnou úřední činnost. Příkladem může být dle Nejvyššího správního soudu právě řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy, např. územního plánu, vydaného malou

obcí, která nedisponuje odborným personálem, kdy odbornou agendu spojenou s pořízením územního plánu zákon svěřuje pořizovateli.

V daném případě odpůrce má statut města, jeho úřad vykonává agendu stavebního úřadu, odpůrce byl pořizovatelem územního plánu. Za této situace nepovažuje krajský soud za odůvodněné, pokud se odpůrce v řízení nechal zastupovat advokátem, tedy náklady s tím spojené nepovažuje za náklady účelně vynaložené, na jejichž náhradu má odpůrce právo. Proto rozhodl, jak je uvedeno ve výroku III. tohoto rozsudku.

P o u č e n í :

Toto rozhodnutí nabývá právní moci dnem doručení účastníkům (§ 54 odst. 5 s. ř. s.)

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Hradci Králové dne 27. září 2016

JUDr. Jan Rutsch v. r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
Iveta Škopová