



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Miluše Doškové v právní věci navrhovatelky: **Ing. arch. J. L.**, zastoupena JUDr. Michalem Bernardem, Ph.D., advokátem se sídlem Klokotská 103, Tábor, proti odpůrkyni: **Obec Stachy**, se sídlem Stachy 200, Stachy, zastoupena JUDr. Tomášem Samkem, advokátem se sídlem Pražská 140, Příbram, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – změna č. 15 územního plánu obce Stachy, vydaná usnesením zastupitelstva obce Stachy č. 360 ze dne 15. 8. 2018 v části vymezení nové zastavitelné plochy Z15-B3, o kasační stížnosti odpůrkyně proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 29. 4. 2019, č. j. 51 A 3/2019 - 56,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Odpůrkyně **je povinna** zaplatit navrhovatelce na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku ve výši 4114 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám advokáta JUDr. Michala Bernarda, Ph.D.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Navrhovatelka je spoluvlastnicí pozemku p. č. X v katastrálním území a obci S., lokalita J., který přímo vymezuje mj. s pozemky p. č. X a X (krom toho spoluvlastní další související pozemky a stavbu č. p. X). Zastupitelstvo obce Stachy přijalo usnesením č. 360 ze dne 15. 8. 2018 změnu č. 15 svého územního plánu a vymezilo v ní mimo jiné novou zastavitelnou plochu Z15-B3 na části pozemku p. č. X. Její podstatou je změna z nezastavěného a nezastavitelného území (polopřirozené porosty - luka, pastviny, lad,

plochy neurbanizované) na plochu určenou k bydlení. Navrhovatelka proti vymezení této plochy předtím brojila připomínkou a podrobnými námitkami, ale její námitky zastupitelstvo obce Stachy zamítlo.

[2] Navrhovatelka podala ke Krajskému soudu v Českých Budějovicích (dále jen „krajský soud“) návrh na zrušení části opatření obecné povahy – změny č. 15 územního plánu obce Stachy v části vymezení nové zastavitelné plochy Z15-B3 (dále jen „změna územního plánu“). Tvrdila, že byla zkrácena na svém vlastnickém právu, jakož i na právu na spravedlivý proces, a to konkrétně specifikovanými procesními i hmotněprávními nezákonnostmi, zejména porušením § 55 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění ke dni vydání změny územního plánu a s přihlédnutím k přechodným ustanovením jeho novely č. 225/2017 Sb. (dále jen „stavební zákon“).

[3] Krajský soud v záhlaví označeným rozsudkem (dále jen „napadený rozsudek“) předmětnou část napadeného územního plánu zrušil, a to ke dni právní moci napadeného rozsudku.

[4] Krajský soud konstatoval, že navrhovatelka je aktivně procesně legitimovaná k podání návrhu, neboť v daném kontextu je evidentní, že přerazením sousedících pozemků do plochy zastavitelného území může být přímo dotčena na svých právech.

[5] Krajský soud posoudil odůvodnění změny územního plánu a dospěl k závěru, že nebyly naplněny požadavky obsažené ve stavebním zákoně pro vymezení nových zastavitelných ploch při změně územního plánu. Zákonný požadavek, aby nemožnost využít již vymezené plochy byla nejen zdůvodněna, ale dokonce prokázána, nebyl v dané věci dodržen. Soud poukázal na vnitřně rozporná tvrzení odpůrkyně v odůvodnění změny územního plánu, podle kterého je zastavitelných ploch v obci dostatek, a proto je třeba některé jiné žádosti o vymezení nových zastavitelných ploch zamítnout. Současně upozornil, že odpůrkyně sice tvrdí, že ohledně sporné lokality napravuje chyby v dokumentech územního plánování z minulosti, ale není vůbec patrné, zda spolehlivě zjistila, že se o chyby jedná. Soud s odkazem na předchozí judikaturu Nejvyššího správního soudu uvedl, že povinností obce je zdůvodnit, které zastavitelné plochy jsou dosud nevyužity a proč je využít k nové výstavbě nelze, jakož i proč se u konkrétních pozemků mění jejich charakter z nezastavitelných na zastavitelné a proč se jeví být vhodnou náhradou za pozemky nevyužité; takové vyhodnocení je třeba provést u každé změny směřující ke změně z nezastavitelné na zastavitelnou plochu. Podle krajského soudu však odpůrkyně těmto požadavkům nedostála, a odůvodnění napadené změny územního plánu je proto nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Odůvodnění je nedostačující, nedává odpověď na řadu rozporů, které vyplývají z podkladů ve správním spise, a zároveň neposkytuje ani dostatečnou oporu pro zamítnutí námitek vznesených navrhovatelkou v průběhu schvalování změny.

[6] Krajský soud poukázal rovněž na poněkud nestandardní způsob, jakým byla zastavitelná plocha Z15-B3 do návrhu zapracována, mj. až po schválení zadání změny č. 15 územního plánu, a přisvědčil námitce stěžovatelky, že nebylo respektováno stanovisko orgánu památkové péče jako dotčeného orgánu; ten poté, co byl obeznámen s plánem zahrnout sporný pozemek mezi zastavitelné plochy, doporučil vyhovět námitce

pokračování

navrhovatelky a vyslovil při tom další požadavky bránící vymezení této plochy jako zastavitelné. Podle krajského soudu zůstaly názory dotčeného orgánu bez patřičné odezvy, přičemž vysvětlení odpůrkyně, že jsou napravovány chyby vzniklé z předchozích změn územního plánu, nelze bez jednoznačných podkladů a nezpochybnitelného vysvětlení akceptovat. Krajský soud současně odmítl argumentaci odpůrkyně, že dotčený orgán nemohl změnit již vyjádřený názor, neboť podle soudu bylo třeba zohlednit, že původní stanoviska dotčených orgánů se vyjadřovala ke stavu, kdy změna Z15-B3 nebyla součástí zadání změny územního plánu; změnu situace a pozdější odlišné hodnocení ze strany dotčeného orgánu bylo proto nutné vzít v úvahu.

II. Shrnutí obsahu kasační stížnosti

[7] Odpůrkyně (dále jen „stěžovatelka“) podala dne 12. 6. 2019 proti napadenému rozsudku kasační stížnost z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“), tedy pro nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky krajským soudem.

[8] Stěžovatelka zaprvé namítá, že navrhovatelce nesvědčila aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Upozorňuje, že napadená změna územního plánu se netýká pozemků stěžovatelky a že stěžovatelka s dotčenými plochami ani nesousedí. Polemizuje s krajským soudem a tvrdí, že je nutné posoudit, jak konkrétně může být navrhovatelka změnou územního plánu dotčena a zda lze jí namítané skutečnosti chápat jako zkrácení práv ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s. Podle stěžovatelky návrh obsahuje pouze obecná tvrzení o tom, jak by se měla napadená změna územního plánu přímo promítnout do oprávněných zájmů navrhovatelky, ale navrhovatelkou užitá pojmy „zhoršení životního prostředí“ či „narušení pohody bydlení“ nejsou podloženy žádnou tvrzenou skutečností. Stěžovatelka upozorňuje, že míra dotčenosti navrhovatelky by měla mít vyšší intenzitu a spočívat v konkrétních skutečnostech, které lze popsat a prokázat, v podobě podstatného a hmatatelného negativního ovlivnění poměrů na jí vlastněných nemovitostech. Navrhovatelka podle stěžovatelky takové skutečnosti ve své žalobě, námitkách ani připomínkách neuvádí, a krajský soud se proto dopustil pochybení, neboť nerespektoval judikaturu Nejvyššího správního soudu, ani smysl a účel § 101a s. ř. s.

[9] Stěžovatelka zadruhé namítá, že v odůvodnění napadené změny územního plánu, jakož i v odůvodnění rozhodnutí o námitkách navrhovatelky dostatečně konkrétně vysvětlila a prokázala, proč i s ohledem na zásadu legitimního očekávání a další zásady, které mají chránit adresáty veřejného práva, bylo nutné danou plochu vymezit zamýšleným způsobem. V té souvislosti odkázala na nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 1669/11.

[10] Stěžovatelka uvádí, že vymezením plochy Z15-B3 reagovala na dodatečně zjištěné chybné vymezení zastavitelné plochy na pozemcích p. č. X, X a X v k. ú. S., ke kterému došlo v předchozích fázích pořizování změn územního plánu. Odůvodnění rozhodnutí o námitkách navrhovatelky obsahuje podrobnou genezi vývoje územního plánu a vnitřních rozporů dokumentace jeho skutečného stavu s obsahem dříve vydaných změn. Stěžovatelka zdůrazňuje, že na vymezené ploše byla v roce 1996 povolena výstavba rodinného domu a že tento pozemek byl stavebním úřadem i nadále vnímán jako součást

zastavěného území obce; o tom svědčí i stanovisko příslušného stavebního úřadu z roku 2006, kterým bylo žadateli sděleno, že horní část parcely č. X v k. ú. S. je využitelná pro stavbu rodinného domu. Stěžovatelka proto uzavírá, že při respektování principu legitimního očekávání je tato plocha již zahrnuta v „*zastavitelných (resp. zastavěných) plochách územního plánu a lze ji využít k výstavbě RD*“, a bylo tedy „*na místě provést nápravu nepřehledného stavu vymezení zastavěných a zastavitelných ploch v daném území a tuto skutečnost postavit na jisto*“. Dále upozorňuje, že zrušením napadené změny územního plánu v části Z15-B3 nastanou opětovně nejasnosti, zda jde o území zastavěné, zastavitelné, či nezastavitelné; není totiž možné spolehlivě interpretovat, jak je dané území regulováno co do možností jeho využití.

[11] Stěžovatelka opakuje, že v lokalitě Z15-B3 bylo historicky postupováno zmatečně, přičemž je zřejmé, že již v minulosti bylo úmyslem pořizovatele a vydavatele změn územního plánu vymezen zde zastavitelnou plochu. Nejasnost vymezení využití daného území má být právě důvodem pro formálně nové, ale „*fakticky však již provedené*“ vymezení zastavitelné plochy Z15-B3. Stěžovatelka proto uzavírá, že na uvedený proces „*nelze nahlížet přísným prizmatem ust. § 55 odst. 4 stavebního zákona stejně, jako by šlo o naprosto nové vymezování zastavitelné plochy, kde se o zástavbě ještě neuvažovalo*“. Domnívá se, že v daném případě nové, resp. upravené vymezení této zastavitelné plochy nelze vnímat jako rozšiřování zastavitelných území v dané části obce, ale jde „*pouze o nápravu nepřehledného vymezení zastavitelných a zastavěných ploch*“; navíc v podstatě vedoucí k faktickému zmenšení ploch určených k zastavění, neboť po změně došlo ke zmenšení zastavitelné plochy na daném území o více než 1 000 m². Při respektování zásady legitimního očekávání bylo při pořizování napadené změny územního plánu nutné zohlednit, že již před zahájením pořizování této změny byla daná lokalita z hlediska stanoviska orgánů veřejné správy považována za plochu umožňující zastavění.

[12] Stěžovatelka zatřetí namítá, že krajským soudem citovaná stanoviska nelze považovat za stanoviska dotčených orgánů k návrhu napadené změny územního plánu; jedná se buď o stanoviska k návrhu zadání změny územního plánu, nebo o stanoviska k podaným námitkám navrhovatelky. Stanoviska k námitkám navrhovatelky byla relevantní pouze pro případ, že by na základě námitek navrhovatelky docházelo k přepracování návrhu změny územního plánu, ke které se dotčené orgány předtím již vyjadřovaly, resp. měly možnost se vyjádřit. Vydaná změna územního plánu tak ve smyslu § 54 odst. 2 stavebního zákona odpovídala návrhu, který byl odsouhlasen dotčenými orgány. Stanoviska k námitkám podle stěžovatelky vyjadřují pouze potenciální souhlas dotčeného orgánu s případným vyhověním námitkám navrhovatelky, nikoli kategorický požadavek na to, aby námitkám bylo vyhověno. Pouze v případě, kdy by dotčený orgán vznesl formou změny stanoviska k návrhu (změny) územního plánu požadavek na změnu návrhu (změny) územního plánu, bylo by nutné zajistit soulad návrhu s takto změněným stanoviskem dotčeného orgánu. Nic takového však dotčené orgány neučinily, pouze vyslovily souhlas s případnou změnou návrhu, pokud by bylo námitce vyhověno.

[13] Stěžovatelka navrhuje, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

III. Shrnutí vyjádření navrhovatelky

[14] K první kasační námitce stěžovatelky navrhovatelka uvádí, že ve svém návrhu na zrušení změny územního plánu, stejně jako v průběhu jeho pořízování, konzistentně tvrdila, že výstavbou záměru i jeho pozdějším užíváním dojde ke zvýšení dopravní zátěže v blízkosti jejích nemovitostí a ke vzniku s tím spojených negativních externalit. Stejně tak tvrdila, že nejsou zohledněny historické a stávající urbanistické struktury, kulturní hodnoty a krajinný ráz. Její nemovitosti přímo sousedí s pozemky, na kterých je plánována výstavba, a je proto změnou územního plánu bezprostředně dotčena. Není pravdou tvrzení stěžovatelky, že s pozemky nesousedí. Zásah do krajinného rázu a urbanistických a kulturních hodnot území má navíc širší kontext a není omezen na mezující sousedství. Odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Ao 6/2010-103 a uvádí, že není osobou, která by byla zjevně neoprávněná k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, neboť negativní vliv na její nemovitosti je neoddiskutovatelný. Vlivem výstavby dojde ke zvýšení negativních externalit (hluk, prach, atd.), které zhorší úroveň kvality bydlení na nemovitostech navrhovatelky a mohou mít zásadní vliv na snížení hodnoty jejího majetku. Navrhovatelka dále upozorňuje, že její aktivní legitimaci připustila i stěžovatelka, když její dřívější podání vyhodnotila jako námitku, nikoli jako připomínku, a rozhodla o ní. Ve zbytku se navrhovatelka plně ztotožňuje se závěry krajského soudu.

[15] Ke druhé kasační námitce navrhovatelka uvádí, že předešlé zmatečné vymezování lokality nelze uvádět jako důvod vymezení zastavitelné plochy změnou územního plánu. Z pohledu stavebního zákona je na daném místě buď zastavitelná plocha, anebo je případně možné tuto zastavitelnou plochu nově vymezit. Nic jako upřesnění stávajícího zmatečného stavu stavební zákon neupravuje. Navrhovatelka se ztotožňuje s argumentací krajského soudu a připomíná jeho závěr, že stěžovatelka sice tvrdí, že pouze napravuje chyby, ale dostatečně nezjistila, zda se vůbec o chyby jednalo. Navíc uvádí, že vlastník sporného pozemku se za posledních několik let opakovaně měnil (2006, 2015), a není tak jasné, či legitimní očekávání je stěžovatelkou myšleno. Pozemek zároveň nikdy nebyl v územním plánu označen jako zastavitelný, a proto je nejasné, na základě jakého důvodu legitimní očekávání vzniklo. S odkazem na stavební povolení z roku 1996 uvádí, že stavba žádným způsobem neopravňuje k tomu, aby bylo dané území bráno jako zastavitelná plocha. Stavba se zde nenachází ani se zde nikdy nenacházela, a není tedy důvod, aby se na toto území hledělo jako na zastavitelné či aby tak bylo s poukazem na legitimní očekávání vymezováno změnou územního plánu. Sama stěžovatelka v odůvodnění územního plánu právě s odkazem § 55 odst. 4 stavebního zákona zamítá řadu žádostí o zařazení pozemků do zastavitelné plochy, nicméně sporné plochy i přes tuto argumentaci vymezuje. Lokalita Z15-B3 podle navrhovatelky vymezuje novou zastavitelnou plochu a pravidla obsažená ve stavebním zákoně je třeba dodržovat, a nikoli je obcházet z důvodu údajné „přísnosti“. V daném místě územním plánem zastavitelná plocha vymezena nebyla, a proto by musela být vymezena nově a takové vymezení by muselo být řádně odůvodněno. Jak uvedly Městský úřad Vimperk, odbor životního prostředí, a Správa národního parku Šumava, na území obce je vymezen dostatek zastavitelných ploch pro bydlení i další činnosti umožňující přiměřený rozvoj obce, takže k vymezování dalších ploch není žádný důvod. Navrhovatelka dále připomíná, že zadání změny územního plánu se o lokalitě Z15-B3 vůbec nezmiňuje. Upozorňuje rovněž, že údajnou redukcí jiných zastavitelných ploch, kterou argumentuje stěžovatelka, je pouze oddělení pozemku pro výstavbu vodojemu, který však byl oddělen již v roce 1994 a vodojem uveden do provozu v roce 1997; není tedy

pravdou, že by se jednalo o nově určený pozemek pro jeho stavbu, neboť v době vydání územního plánu v roce 2002 byl již vodojem v provozu.

[16] Ke třetí kasační námitce navrhovatelka uvádí, že se ztotožňuje se závěry krajského soudu a opakuje, že dotčené orgány poskytly své stanovisko ke stavu, kdy předmětná změna Z15-B3 nebyla součástí zadání změny územního plánu, a proto se k ní dotčené orgány nemohly vyjádřit.

[17] Navrhovatelka navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

IV. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[18] Nejvyšší správní soud se kasační stížností zabýval nejprve z hlediska splnění formálních náležitostí. Konstatoval, že stěžovatelka je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti, kasační stížnost byla podána včas a stěžovatelka je zastoupena advokátem.

[19] Nejvyšší správní soud poté posoudil důvodnost kasační stížnosti a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti, přičemž žádné takové neshledal.

[20] Nejvyšší správní soud rovněž neshledal žádné nedostatky zakládající nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Důvody, které krajský soud vedly ke zrušení napadené změny územního plánu, jsou z odůvodnění seznatelné. Krajský soud vylíčil konkrétní skutkové okolnosti, o něž své rozhodnutí opřel, uvedl úvahy, kterými se řídil při posouzení důvodnosti návrhu, a popsal závěry, ke kterým na základě těchto úvah dospěl.

[21] V prvé řadě se Nejvyšší správní soud zabýval námitkou stěžovatelky zpochybňující naplnění podmínek aktivní legitimace navrhovatelky k podání návrhu z důvodu, že napadený územní plán se nemůže nikterak dotknout jejích práv.

[22] Podle § 101a odst. 1 s. ř. s. *[n]ávrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen.*

[23] Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, „[s]plnění podmínek aktivní procesní legitimace bude tedy dáno, bude-li stěžovatel logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy. To, zda je dotčení podle povahy věci vůbec myslitelné, závisí na povaze a předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním opatřením obecné povahy, napadeným návrhem na jeho zrušení. [...] V případě územních plánů musí navrhovatel především plausibilně tvrdit, že existuje vztah mezi jeho právní sférou a územím, jež je územním plánem regulováno, a dále musí tvrdit, že dotčení je z povahy věci myslitelné právě danou formou právní regulace, tj. územním plánem s jeho předmětem, obsahem a způsobem regulace [...]“.

pokračování

[24] Nemovitost navrhovatelky bezprostředně sousedí s pozemkem p. č. X, na němž je změnou územního plánu vymezována zastavitelná plocha Z15-B3, a další nemovitosti navrhovatelky leží v jeho značné blízkosti. Vzhledem k charakteru území a krajinného rázu lze proto plausibilně tvrdit dotčení na právech navrhovatelky (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2010, č. j. 8 Ao 1/2010-97). Navrhovatelka namítá, že nově připuštěnou zástavbou sousedního pozemku bylo zasaženo do její právní sféry, konkrétně do vlastnického práva a práv souvisejících, a to mj. negativními externalitami, narušením pohody bydlení a zhoršením životního prostředí, a to způsobem, který je v kontextu soudního přezkumu změn územního plánu zcela dostačující.

[25] Nejvyšší správní soud navíc ustáleně judikuje, že odmítnutí návrhu z důvodu nedostatku procesní legitimace lze využít jen v případech naprosto zjevného nedostatku legitimace věcné, zjistitelného bez pochyb okamžitě, zpravidla již z návrhu samotného (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 4 As 50/2004 - 59, ze dne 11. 6. 2009, č. j. 3 Ao 2/2009 - 93, a ze dne 25. 11. 2009, č. j. 4 Ao 3/2009 - 97). Platí, že v pochybnostech se má soud přiklonit k přípustnosti návrhu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 10. 2010, č. j. 3 Ao 5/2010 - 125).

[26] Nejvyšší správní soud neshledal v postupu krajského soudu, pokud jde o posouzení legitimace navrhovatelky k podání návrhu na zrušení předmětné změny územního plánu, žádné pochybení. Právní sféra navrhovatelky byla napadenou změnou územního plánu nepochybně dotčena, zejména její vlastnické právo k nemovitostem v bezprostřední blízkosti lokality Z15-B3, na nichž se mohou projevit negativní vlivy výstavby (hluk, prach, atp.), a může tak dojít ke snížení jejich hodnoty z důvodů zhoršené kvality bydlení a životního prostředí. V této souvislosti Nejvyšší správní soud odkazuje na usnesení svého rozšířeného senátu ze dne 29. 5. 2019, č. j. 2 As 187/2017: *„Lze tedy shrnout, že aktivní věcná legitimace navrhovatele v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy je dána, pokud soud dospěje ke skutkovému a právnímu závěru o skutečném vztahu úpravy obsažené v napadené části opatření obecné povahy a právní sféry navrhovatele a zároveň o podstatné nezákonnosti napadené regulace obsažené v opatření obecné povahy posuzované z hlediska kompetenčních, procesních i hmotněprávních předpisů (§ 101a odst. 1 věta první a § 101d odst. 2 věta první s. ř. s.). [...] [48] V případě, že úprava obsažená v napadeném opatření obecné povahy skutečně negativně zasahuje do právní sféry navrhovatele, může se navrhovatel v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy úspěšně dovolat i porušení právních předpisů, jejichž primárním účelem je ochrana veřejného zájmu. Výjimkou jsou případy, kdy je na první pohled zřejmé, že navrhovatelem namítané porušení veřejného zájmu se zcela míjí s právní sférou navrhovatele.“*

[27] Ve vztahu k první námitce se proto Nejvyšší správní soud ztotožňuje se závěry krajského soudu.

[28] Dále se Nejvyšší správní soud zabýval námitkou stěžovatelky tvrdící, že odůvodnění změny územního plánu, jakož i odůvodnění rozhodnutí o námitkách navrhovatelky byla dostatečně konkrétní, a tedy i přezkoumatelná. Krajský soud měl pochybit, když nepřihlédl k zásadě legitimního očekávání a chybně nahlížel na odůvodnění *„přísným prizmatem ust. § 55 odst. 4 stavebního zákona“* stejným způsobem, jako kdyby šlo o naprosto nové vymezování zastavitelné plochy.

[29] Ustanovení § 55 odst. 4 stavebního zákona stanovilo v rozhodné době dvě podmínky pro vymezení zastavitelné plochy při pořizování změny územního plánu: 1) prokázání nemožnosti využít již vymezené zastavitelné plochy a 2) prokázání potřeby vymezení nových zastavitelných ploch. Má-li tedy dojít k dílčí úpravě územního plánu, je třeba změnu z těchto hledisek řádně odůvodnit, neboť územní plán je dokumentem, který má být vybudován na jednotné koncepci, která by neměla být dílčími změnami svévolně narušována. Nejvyšší správní soud se k této problematice vyjádřil například ve svém rozsudku ze dne 22. 12. 2011, č.j. 8 Ao 6/2011-87: „*Obec tedy musí v potřebné a přezkoumatelné míře podrobností zdůvodnit nejen to, které zastavitelné plochy jsou dosud nevyužity a proč je použít k nové výstavbě nelze, ale i to, proč se u konkrétních pozemků mění jejich charakteristika z nezastavitelných na zastavitelné, a proč se jeví být vhodnou náhradou za pozemky nevyužité.*“ Ačkoli od 1. 1. 2018 zákonodárce vypustil ze stavebního zákona podmínku 1), a vymezení nových zastavitelných ploch je tak pro obce snazší, Nejvyšší správní soud při svém přezkumu vychází stejně jako soud krajský ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, a aplikuje tedy obě podmínky, a to v souladu přechodnými ustanoveními novely stavebního zákona č. 225/2017 Sb.

[30] Hlavním argumentem stěžovatelky je údajné legitimní očekávání žadatele o změnu územního plánu, které by mělo být hlavním důvodem pro vymezení zastavitelné plochy. Pokud tedy stěžovatelka neprokázala dostatečně potřebu vymezení nových zastavitelných ploch, jakož i nemožnost využít již vymezené zastavitelné plochy, mělo tuto vadu zhojit legitimní očekávání vlastníka pozemku, který usiloval o změnu územního plánu. Vzhledem k ústavní ochraně vlastnického práva si lze představit situace, kdy by bylo možné při odůvodňování změny územního plánu přihlídnout k legitimnímu očekávání vlastníka (např. při rozhodování, kterou ze srovnatelných ploch vymezit jako zastavitelnou, jsou-li pro jejich vymezení jinak splněny všechny zákonné podmínky), ale v každém případě by musely být naplněny požadavky § 55 odst. 4 stavebního zákona, který mj. sleduje ochranu veřejných zájmů a práv třetích osob. Vlastník pozemku se může v jiném řízení pokusit prokázat, že jeho pozemek je ve skutečnosti zahrnut do zastavitelné plochy (tvrdí-li, že tomu tak ve skutečnosti je), ač tomu chybné úplné znění územního plánu nenasvědčuje; pokud by tomu tak skutečně bylo, bylo by zcela bezpředmětné územní plán měnit, a při tom obcházet pravidla obsažená v § 55 odst. 4 stavebního zákona.

[31] Ze spisového materiálu vyplývá, že dne 4. 11. 1996 vydal Městský úřad Vimperk stavební povolení ke stavbě rodinného domu na pozemku p. č. X v k. ú. S. S. H., a to s podmínkou, že stavba bude dokončena do 2 let od nabytí právní moci rozhodnutí. Městský úřad Vimperk na jeho žádost platnost stavebního povolení prodloužil do 15. 11. 2001. Stavba se však nakonec vůbec nerealizovala. V roce 2002 byl schválen územní plán obce Stachy, v němž nebyl pozemek p. č. X vymezen ani jako zastavěné území, ani jako zastavitelná plocha.

[32] Městský úřad Vimperk ve svém sdělení ze dne 24. července 2006 (na dokumentu je zřejmě chybně uveden rok 2005) adresovaném společnosti Dr. Cepák a spol. s r.o. uvedl, že pozemek p. č. X v k. ú. S. je ve své horní části využitelný k výstavbě rodinného domu, a to s odkazem na změnu č. 3 územního plánu obce Stachy. Jak ovšem v předchozím řízení

pokračování

upozornila navrhovatelka, změnou č. 3 územního plánu obce Stachy z roku 2005 byla vymezena zastavitelná plocha na pozemku p. č. X vedle vodojemu, nikoli na pozemku p. č. X. Po změně č. 3 byla však část pozemku p. č. X ve výkresu chybně zakreslena jako zastavěná (nikoli zastavitelná) plocha, z čehož ve svém sdělení zřejmě vycházel Městský úřad Vimperk. Při pozdějších změnách územního plánu byla ale tato chyba napravena, přičemž ze spisového materiálu nevyplývá, že by proti tomu vlastník dotčeného pozemku jakkoli brojil.

[33] Z výše uvedeného je zřejmé, že pozemek p. č. X nebyl před napadenou změnou územního plánu zahrnut do zastavitelné plochy, a pro vymezení nové zastavitelné plochy by tak musely být naplněny obě podmínky obsažené v § 55 odst. 4 stavebního zákona. Vzhledem k tomu, že se odůvodnění napadené změny územního plánu ani v části reagující na námitky navrhovatelky s těmito podmínkami řádně nevypořádává a odkazuje toliko na „*zjednáni nápravy*“, je třeba přisvědčit krajskému soudu v tom, že část odůvodnění napadeného opatření obecné povahy, která se týká využití stávajících zastavitelných ploch a potřeby vymezit plochy nové, je ve vztahu ke spornému pozemku nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů. Rovněž argumentace „*výměnou*“ zastavitelných ploch, tedy současnou redukcí zastavitelných ploch jinde, není případná. Existence takových ploch je podle § 55 odst. 4 stavebního zákona naopak důvodem pro zachování dosavadního stavu.

[34] K argumentaci nálezem Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 1669/11 Nejvyšší správní soud uvádí, že ačkoli si je vědom ústavní ochrany obecní samosprávy a nemožnosti klást nepřiměřeně formalistické nároky na odůvodňování územních plánů (jejich změn), závěry krajského soudu jsou v této věci plně souladné s judikaturou Ústavního soudu. Obec řádně neprokázala naplnění kumulativních podmínek v § 55 odst. 4 stavebního zákona, přičemž její skutečný záměr, tj. údajné „*napravení nepřehledného stavu*“, se míjí s jejími zákonnými možnostmi. Jak je demonstrováno výše, proces vedoucí k „*napravovanému*“ stavu se může jevit nepřehledným, ale výsledný „*napravovaný*“ stav je jasný – předmětný pozemek nebyl před napadenou změnou územního plánu zahrnut v zastavitelné ploše. Pokud by pozemek v zastavitelné ploše zahrnut byl, nebyl by důvod na tom nic měnit. Požadavky kladené Nejvyšším správním soudem na řádné odůvodnění respektující § 55 odst. 4 stavebního zákona tak nemohou být vnímány jako přemrštěné; stejně tak je nelze chápat jako výraz „*přepjatého formalismu, který obrožuje funkčnost územního plánování a přispívá k narušení stability systému územního plánování a právních jistot občanů*“ (srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 1669/11).

[35] Ačkoli pro výše uvedené závěry napadený rozsudek a jeho nosný důvod pro zrušení (části) změny územního plánu obstál, třetí kasační námitku posoudil Nejvyšší správní soud jako důvodnou. Orgán památkové péče (Městský úřad Vimperk) coby dotčený orgán ve svém vyjádření ze dne 25. 5. 2018 jasně doporučil vyhovět námitce navrhovatelky a současně uvedl, že je nepřiměřené rozšiřovat již vymezené zastavitelné plochy. Jeho vyjádření reagovalo na žádost o posouzení námitky navrhovatelky a současně se ve stanovené lhůtě vyjadřovalo k návrhu změny územního plánu po jeho veřejném projednání ze dne 18. 5. 2018. V tomto kontextu je důležité poznamenat, že společné jednání o návrhu změny územního plánu se uskutečnilo 15. 9. 2017 a stejný orgán památkové péče ve svém stanovisku ze dne 4. 10. 2017, resp. v revidovaném stanovisku ze dne 12. 10. 2017, k lokalitě Z15-B3 žádné výhrady neuplatnil. Nejvyšší správní soud ze

spisu ověřil, že v návrhu změny územního plánu určeném ke společnému jednání byla lokalita Z15-B3 již obsažena.

[36] Podle § 55 odst. 2 stavebního zákona se při projednávání změn územního plánu obdobně použije § 52 odst. 3 téhož zákona, podle něhož dotčené orgány uplatí svá stanoviska jen k těm částem řešení, které byly od společného jednání změněny. Orgán památkové péče měl po společném jednání možnost se k lokalitě Z15-B3 vyjádřit, neboť návrh změny územního plánu ve verzi pro společné jednání již tuto lokalitu obsahoval; ve svém revidovaném stanovisku ostatně formuloval nesouhlas s vymezením jiné zastavitelné plochy, ale k lokalitě Z15-B3 se vůbec nevyjádřil. Jelikož se vymezení lokality Z15-B3 mezi společným jednáním dne 15. 9. 2017 a veřejným projednáním dne 18. 5. 2018 nijak nezměnilo, orgán památkové péče k této části řešení již nemohl uplatit své nesouhlasné stanovisko. Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že žalovaný nepochybil, když nerespektoval vyjádření orgánu památkové péče ze dne 25. 5. 2018, neboť toto vyjádření nebylo stanoviskem dotčeného orgánu k návrhu změny územního plánu, ale toliko stanoviskem k námitce navrhovatelky podle § 53 odst. 1 stavebního zákona, které je nezbytné pro případ, kdyby námitce bylo vyhověno. Tento dílčí závěr však nic nemění na celkovém posouzení věci Nejvyšším správním soudem, neboť první nosný důvod napadeného rozsudku v přezkumu obstál, přičemž jako důvod pro zrušení napadeného části územního plánu ob stojí sám o sobě.

V. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[37] Nejvyšší správní soud dospěl ze shora uvedených důvodů k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji dle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[38] Navrhovatelka byla v řízení o kasační stížnosti zcela úspěšná, a proto jí Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. přiznal náhradu nákladů řízení v plné výši.

[39] Odměna za zastupování navrhovatelky advokátem v řízení o kasační stížnosti činí podle § 11 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 7 a § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“) činí 3100 Kč za jeden úkon právní služby. Advokát navrhovatelky učinil jeden úkon v podobě vyjádření ke kasační stížnosti. Náhrada hotových výdajů (režijní paušál) činí podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu za uvedený úkon právní služby 300 Kč. S ohledem na skutečnost, že advokát je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se částka odměny a náhrady hotových výdajů podle § 57 odst. 2 s. ř. s. o tuto daň ve výši 21 %. Nejvyšší správní soud proto rozhodl o povinnosti stěžovatelky zaplatit navrhovatelce náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti v celkové výši 4114 Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce.

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

pokračování

V Brně dne 29. dubna 2021

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu