



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Viktora Kučery a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobce/navrhovatele: **R. T.**, zast. JUDr. Zdeňkem Horáčkem, Ph.D., advokátem se sídlem Kaizlovy sady 434/13, Praha, proti žalovanému: **Krajský úřad Plzeňského kraje**, se sídlem Škroupova 1760/18, Plzeň, a odpůrkyni: **obec Horská Kvilda**, se sídlem Horská Kvilda 40, zast. Mgr. et Mgr. Michalem Bouškou, advokátem se sídlem Teplého 2786/0, Pardubice, **za účasti**: I) A. H., II) A. S., III) A. H., IV) A. K., zast. Mgr. Michalem Gruberem, advokátem se sídlem Divadelní 616/4, Brno, V) M. D., VI) P. D., oba zast. Mgr. Zbyškem Jarošem, advokátem se sídlem Pobočná 1395/1, Praha, o kasační stížnosti žalobce/navrhovatele proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 2. 7. 2021, č. j. 57 A 61/2021-150,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Navrhovatel **je povinen** zaplatit odpůrkyni náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 4114 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce Mgr. et Mgr. Michala Boušky, advokáta se sídlem Teplého 2786/0, Pardubice.
- III. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává**.
- IV. Žádná z osob zúčastněných na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Kasační stížností se žalobce/navrhovatel (dále jen „stěžovatel“) domáhal zrušení v záhlaví označeného rozsudku Krajského soudu v Plzni (dále jen „krajský soud“). Tímto rozsudkem krajský soud podrobil tzv. incidenčnímu přezkumu část opatření obecné

povahy – a sice územního plánu obce Horská Kvilda (dále též „ÚP Horská Kvilda“), který nabyl účinnosti dne 18. 5. 2013, přičemž o stěžovateli podaném návrhu na jeho zrušení v části vymezující pozemky parc. č. XA a č. XB, k. ú. H. K., „jako nezastavitelné plochy s funkčním využitím NP – louky a pastviny“ rozhodl tak, že návrh ve vztahu k pozemku parc. č. XA odmítl (výrok I.) a ve vztahu k pozemku parc. č. XB ho zamítl (výrok II.). V návaznosti na to krajský soud zamítl též (hlavní) návrh, resp. žalobu podanou stěžovatelem proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 2. 2021, č. j. PK-RR/4894/20 (výrok III.).

[2] Posledně uvedeným rozhodnutím žalovaný rozhodl o odvolání stěžovatele proti rozhodnutí Městského úřadu Kašperské Hory (dále jen „stavební úřad“) ze dne 6. 11. 2020, č. j. 02769/2020/SU tak, že ve výroku se vypouští text „podle § 90 odst. 1 písm. c) stavebního zákona“ a ve zbytku se potvrzuje napadené rozhodnutí, jímž byla zamítnuta stěžovatelova žádost o vydání rozhodnutí o umístění stavby „PŘÍPOJKA NN pro parcelu č. XB k. ú. H. K.“.

[3] Podstatou zamítavého rozhodnutí stavebního úřadu byla nesouhlasná závazná stanoviska dotčených orgánů, a to: (i) Městského úřadu Sušice ze dne 8. 2. 2019, zn. 246/19/VYS/Mat-330, č. j. 246/19/ZS, jako orgánu územního plánování, podle něhož není stavba stěžovatele v souladu s ÚP Horská Kvilda [konkrétně s funkčním využitím dotčených pozemků jako plochy přírodní (NP) – louky a pastviny], a (ii) Správy Národního parku Šumava ze dne 17. 2. 2020, zn. SZ NPS 01043/2020/3 – NPS 01415/2020, jako orgánu ochrany přírody, který vyšel rovněž z územně plánovací dokumentace, jakož i z dochovaného stavu přirozených ekosystémů, a konstatoval, že realizace stavby by znamenala nepřiměřených zásahů do zvláště chráněného území. K odvolání stěžovatele byla obě závazná stanoviska potvrzena nadřízenými orgány – stanoviskem Krajského úřadu Plzeňského kraje ze dne 18. 1. 2021, č. j. PK-RR/239/21, a stanoviskem Ministerstva životního prostředí ze dne 22. 12. 2020, č. j. MZP/2020/510/1560; žalovaný proto zamítavé rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil s dílčí korekcí, kdy vypustil nepřiléhavý odkaz na ustanovení stavebního zákona (viz výše).

II. Rozhodnutí krajského soudu

[4] Rozhodnutí žalovaného napadl stěžovatel žalobou, jejíž součástí učinil i návrh na zrušení části opatření obecné povahy – ÚP Horská Kvilda, z něhož rozhodující správní orgány vycházely; v daném případě byl výsledek řízení o žalobě závislý na posouzení zákonnosti ÚP Horská Kvilda a právě tu stěžovatel vedle samotných závazných stanovisek rozporoval. Primárně odkazoval na to, že podle evidence v katastru nemovitostí se v případě obou pozemků parc. č. XA a XB, v k. ú. H. K., které jsou v jeho vlastnictví, jedná o druh pozemku: *zastavěná plocha a nádvoří*; jde tedy o zastavěné stavební pozemky a jako takové měly být zařazeny do zastavěného území obce, což ostatně konstatoval i sám žalovaný ve sdělení o provedení státního dozoru. Na pozemcích se nacházejí části původní stavby, avšak odpůrkyně – i přes připomínku uplatněnou při pořizování územního plánu – tuto skutečnost nezohlednila a dle stěžovatele pochybila, pokud pozemky zahrnula do nezastavěného území s funkčním využitím jako plochy přírodní (NP). Na základě toho pochybily i dotčené orgány vydávající závazná stanoviska, potažmo žalovaný.

pokračování

[5] S ohledem na skutečnost, že stavební záměr, o němž žalovaný rozhodoval, se vztahoval pouze k pozemku parc. č. XB, krajský soud odmítl stěžovatelův návrh na zrušení části ÚP Horská Kvilda v rozsahu pozemku parc. č. XA jako nepřipustný. Pokud jde o pozemek parc. č. XB, v této části krajský soud shledal splnění zákonné podmínky pro přípustnost incidenčního přezkumu podle § 101a odst. 1 věty druhé zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). V části týkající se pozemku parc. č. XB tedy podrobil návrh stěžovatele meritorním přezkumu, avšak neshledal ho důvodným; následně pak neshledal důvodnou ani podanou žalobu proti rozhodnutí žalovaného. Vzhledem k obsahu kasační stížnosti jsou přitom podstatné důvody, na základě nichž krajský soud zamítl návrh na zrušení ÚP Horská Kvilda v části parc. č. XB.

[6] Podle krajského soudu stávající evidence pozemku parc. č. XB v katastru nemovitostí jako *zastavená plocha a nádvoří* není dostatečným důvodem pro zrušení dotčené části ÚP Horská Kvilda, která uvedený pozemek vymezuje jako nezastavitelný pozemek – konkrétně plochu s funkčním využitím NP (louky a pastviny). Krajský soud odkázal na nutnost vycházet ze skutkového a právního stavu v době vydání územního plánu (§ 101b odst. 3 s. ř. s.). ÚP Horská Kvilda byl vydán dne 30. 4. 2013 a nabyl účinnosti dne 18. 5. 2013; k danému datu byl předmětný pozemek stěžovatele evidován v katastru nemovitostí jako *ostatní plocha*, přičemž k jeho změně na druh pozemku *zastavená plocha a nádvoří* došlo až v návaznosti na žádost podanou v březnu 2014. V době vydání územního plánu tedy nebyl pozemek parc. č. XB zastavěným stavebním pozemkem a odpůrkyně neporušila § 58 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 2 odst. 1 písm. c) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, když daný pozemek nezahrnula do zastavěného území.

[7] V této souvislosti krajský soud dále poznamenal, že stěžovatel pozemek nabyl do svého vlastnictví až poté, co byl vydán územní plán, a nabyl ho s vědomím, že je v nezastavěném území; nejednalo se o pozemek zahrnutý do zastavěného území obce či mezi zastavitelné plochy. Tomu odpovídalo i odůvodnění územního plánu, v němž se odpůrkyně rozhodla nenavrhovat žádné nové zastavitelné plochy nad rámec stávajícího zastavěného a zastavitelného území již vymezeného v předchozí územně plánovací dokumentaci. ÚP Horská Kvilda tudíž ve vztahu k pozemkům parc. č. XA a XB pouze zachoval *status quo*. Současně krajský soud uvedl, že historicky se na pozemcích sice stavba nacházela, ovšem již dávno zanikla a dle faktického stavu se v době prořízení územního plánu prokazatelně nejednalo o zastavěný pozemek, neboť se na něm nacházely pouze fragmenty původní kamenné podezdívky s tím, že přírodní vegetace zde zcela převládala. Právě z faktického stavu pozemků parc. č. XA a XB, které zastavěny nebyly (naopak se na nich nacházelo stanoviště vyžadující ochranu) odpůrkyně vycházela, jak vyplývá z odůvodnění ÚP Horská Kvilda, a na správnosti jejího postupu nic nemění ani původní evidence pozemků v tzv. zjednodušené evidenci jako parcelní skupina: „*Pozemkový katastr – stavební*“. Podle krajského soudu je rozhodná zákonná definice zastavěného stavebního pozemku ve smyslu § 2 odst. 1 písm. c) stavebního zákona, který odkazuje na evidenci pozemku v katastru nemovitostí jako stavební parcelu, již se rozumí „*pozemek evidovaný v druhu pozemku zastavěné plochy a nádvoří*“ [viz § 27 písm. c) zákona č. 344/1992 Sb.,

o katastru nemovitostí České republiky (katastrální zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2013 (dále jen „původní katastrální zákon“).

[8] Dotčený pozemek byl v rozhodné době v katastru nemovitostí evidován jako *ostatní plocha*, nikoli jako *zastavěná plocha a nádvoří* – k tomu došlo až později, což byl ostatně i důvod, pro který krajský soud nevzal v potaz sdělení ze dne 19. 9. 2019, č. j. PK/RR/3339/19, o provedení státní dozoru věci územního plánování podle § 171 stavebního zákona v k. ú. H. K.; v něm se žalovaný vyjadřoval ke skutkovému a právnímu stavu v době provedení státního dozoru (iniciovaného stěžovatelem), kdy již v katastru nemovitostí u pozemků parc. č. XA a XB byla provedena výše zmíněná změna druhu pozemku.

III. Kasační stížnost, vyjádření odpůrkyně a žalovaného

[9] Stěžovatel napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností, v níž uplatnil důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tj. nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky, a navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu v celém rozsahu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[10] Nezákonnost napadeného rozsudku stěžovatel dovozoval z toho, že nebyla zohledněna evidence pozemku parc. č. XB v době pořízení ÚP Horská Kvilda ve zjednodušené evidenci jako: „*Pozemkový katastr – stavební*“. Evidence v katastru nemovitostí a zjednodušená evidence dle stěžovatele existovaly (a stále do obnovy všech katastrálních operátů na území České republiky existují) řadu let vedle sebe. Není tedy žádný důvod nevzít v úvahu evidenci pozemku parc. č. XB ve zjednodušené evidenci. I původní katastrální zákon (§ 29 odst. 3) stanovil, že údaje zjednodušené evidence se považují za součást katastrálního operátu. Proto lze podle stěžovatele vyjít ze shora uvedených údajů zjednodušené evidence, které byly totožné, jako kdyby se jednalo o zastavěný stavební pozemek ve smyslu § 2 odst. 1 písm. c) stavebního zákona. Krajský soud ovšem definici zastavěného stavebního pozemku nedůvodně zúžil jen na pozemky evidované jako „*zastavěné plochy a nádvoří*“, pročez nesprávně uzavřel, že odpůrkyně neporušila § 58 odst. 2 písm. a) stavebního zákona, pokud pozemky stěžovatele nezahrnula do zastavěného území obce.

[11] Podle stěžovatele měla sama odpůrkyně zohlednit zjednodušenou evidenci již při pořizování ÚP Horská Kvilda, což se nestalo; navíc ani posléze nepřistoupila ke změně ÚP Horská Kvilda tak, aby byl v souladu s vymezením pozemku v katastru nemovitostí, což krajský soud pominul. Pokud by Nejvyšší správní soud akceptoval předestřenou argumentaci stran zjednodušené evidence, pak podle názoru stěžovatele není – z důvodu jasného vymezení zastavěného stavebního pozemku v § 2 odst. 1 písm. c) ve spojení s § 58 odst. 2 písm. a) stavebního zákona – relevantní jakékoliv závazné stanovisko dotčeného orgánu k vymezení pozemku parc. č. XB v územním plánu.

[12] Nad rámec toho stěžovatel uvedl, že bude-li shledána nezákonnost ÚP Horská Kvilda v části týkající se pozemku parc. č. XB, není důvodu nezrušit územní plán i v části týkající se druhého pozemku parc. č. XA. I přes výjimečnost incidenčního přezkumu opatření obecné povahy by stěžovatel považoval za absurdní, pokud by měl znovu

pokračování

podstupovat řízení o žádosti o územní rozhodnutí na umístění stavby na pozemku parc. č. XA, aby tím dosáhl přezkumu ÚP Horská Kvilda i v této části.

[13] Žalovaný Krajský úřad Plzeňského kraje se ke kasační stížnosti vyjádřil, nikoli však z pozice žalovaného správního orgánu, nýbrž nadřízeného úřadu územního plánování, přičemž odkázal na své sdělení, resp. výzvu ve věci nezákonného vymezení zastavěného území obce ze dne 19. 9. 2019, č. j. PK/RR/3339/19; obsahem výzvy je vysvětlení problematiky vymezování zastavěného území v územně plánovací dokumentaci, včetně sdělení toho, že dotčené pozemky jsou v územním plánu vymezeny nezákonným způsobem a ke zjednání nápravy je potřeba v rámci projednání změny územního plánu aktualizovat zastavěné území obce.

[14] Odpůrkyně označila kasační stížnost za nedůvodnou, a proto navrhla, aby ji Nejvyšší správní soud zamítl. Podle ní byl stav věcí v době vydání ÚP Horská Kvilda jasný – předmětný pozemek stěžovatele parc. č. XB nebyl evidován v druhu pozemku *zastavěná plocha a nádvoří*, tj. jako stavební parcela, která má být zahrnuta do zastavěného území obce. Pokud by měly být za stavební parcely považovány i pozemky ve zjednodušené „stavební evidenci“, jistě by to zákonodárce zohlednil, což se nestalo. Nelze proto zákonnou definici stavební parcely podle § 2 odst. 1 písm. c) stavebního zákona volně rozšiřovat. Stejně tak není na místě pořizovat změnu územního plánu; podle odpůrkyně jde o nepřiměřený požadavek. Pokud jde o druhý stěžovatelův pozemek parc. č. XA, považovala odpůrkyně odmítnutí návrhu za plně odpovídající.

[15] Osoby zúčastněné na řízení se k předložené kasační stížnosti nevyjádřily.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[16] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, a stěžovatel je zastoupen advokátem. Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti, a dospěl k následujícímu závěru.

[17] Kasační stížnost není důvodná.

[18] Podstatou věci je odpověď na otázku zákonnosti zamítnutí návrhu stěžovatele, který se v rámci tzv. incidenčního přezkumu opatření obecné povahy domáhal zrušení části ÚP Horská Kvilda, v níž jsou jeho pozemky parc. č. XA a parc. č. XB vedeny jako plocha přírodní – NP, louky a pastviny.

[19] Podle § 16 prováděcí vyhlášky ke stavebnímu zákonu (vyhláška č. 501/2006 Sb. o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších změn) se plochy přírodní v územně plánovací dokumentaci obvykle samostatně vymezují za účelem zajištění podmínek pro ochranu přírody a krajiny (odst. 1); zpravidla přitom zahrnují pozemky národního parku, pozemky v 1. a 2. zóně chráněné krajinné oblasti, pozemky v ostatních

zvláště chráněných územích, pozemky evropsky významných lokalit včetně pozemků smluvně chráněných nebo pozemky biocenter (odst. 2). Nejinak je tomu i v nyní posuzovaném případě, kdy jde o pozemky parc. č.: XA a XB, v k. ú. H. K., které jsou součástí území Národního parku Šumava, jakož i ptačí oblasti a evropsky významné lokality.

[20] V roce 2013 vydala odpůrkyně nový územní plán – ÚP Horská Kvilda, přičemž vymezení pozemků stěžovatele se rozhodla věcně neměnit, když zamítla jeho námitku, resp. připomínku; v ní stěžovatel požadoval, aby byly oba dva pozemky parc. č. XA a parc. č. XB, v k. ú. H. K., vymezeny jako plochy bydlení – BV, bydlení venkovské. Záměrem stěžovatele bylo obnovit na předmětných pozemcích původní objekt pro trvalé bydlení a zřídit doplňkovou stavbu (garáž a sklad palivového dřeva). Oba pozemky stěžovatel získal dne 20. 12. 2012 v nabídce Pozemkového fondu České republiky, přičemž ke dni jeho námítky ze dne 7. 1. 2013 nebyl převod dokončen (dle stěžovatele z důvodu zániku Pozemkového fondu České republiky a jeho nahrazení nově vzniklým Státním pozemkovým úřadem k 1. 1. 2013). Stěžovatel tedy v danou dobu ještě nebyl zapsán v katastru nemovitostí jako vlastník pozemků, proto byla jeho námitka posouzena jako připomínka a odpůrkyně jí nevyhověla.

[21] Odpůrkyně připomněla, že na pozemcích stěžovatele a v jejich okolí jsou přírodní stanoviště – a sice přechodová rašeliníště a trasoviště, druhově bohaté smilkové louky na silikátových podloží v horských oblastech, která jsou předmětem ochrany v rámci evropsky významné lokality; zařazení těchto pozemků mezi zastavitelné plochy a jejich případné zastavění stavbou pro bydlení včetně souvisejících staveb a následné užívání by tak znamenalo závažné a nevratné poškození uvedených přírodních stanovišť. Odpůrkyně rovněž vzpomněla ochranu krajinného rázu dané lokality, jakož i principiální požadavek zadání územního plánu nenavrhopat žádné nové zastavitelné plochy nad rámec stávajícího zastavěného a zastavitelného území vymezeného v předchozí územně plánovací dokumentaci. Dlužno dodat, že následný návrh územního plánu toto zadání respektoval a v konečném výsledku ÚP Horská Kvilda umožnil toliko v jednotlivých případech drobné korekce již vymezeného zastavěného území a zastavitelných ploch (především šlo o soulad s pozemky podle katastrální mapy a dále o úpravy související s prostorovou regulací).

[22] Z uvedeného posléze vycházela i závazná stanoviska dotčených orgánů, která byla negativní, což potvrdily též nadřízené orgány v návaznosti na odvolání stěžovatele; v něm stěžovatel poukazoval právě na ÚP Horská Kvilda a jeho nezákonnost stran vymezení zastavěného území, do něhož nebyly zahrnuty jeho pozemky. Podobně i v podané žalobě a kasační stížnosti namítal, že dotčené pozemky měly být vymezeny jako součást zastavěného území obce.

[23] V této souvislosti je třeba nejprve poznamenat, že „zastavěným územím“ stavební zákon v § 2 odst. 1 písm. d) rozumí území vymezené územním plánem nebo postupem podle tohoto zákona. To znamená, že stavební zákon primárně odkazuje na způsob vzniku zastavěného území; z věcného hlediska pak toto území definuje § 58 odst. 2 stavebního zákona, podle něhož se do zastavěného území zahrnují pozemky v intravilánu, s výjimkou vinic, chmelnic, pozemků zemědělské půdy určených pro zajišťování speciální zemědělské výroby (zahradnictví) nebo pozemků přiléhajících k hranici intravilánu navracených do

pokračování

orné půdy nebo do lesních pozemků, a dále pozemky vně intravilánu, a to mj. „zastavěné stavební pozemky“ [§ 58 odst. 2 písm. a) stavebního zákona].

[24] Smyslem a účelem vymezení zastavěného území je vytvoření předpokladů k dosažení cílů územního plánování, tedy kromě jiného i soustředování nové výstavby v zásadě do zastavěného území a jeho hospodárné využívání – viz § 18 odst. 4 stavebního zákona nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136, č. 1795/2009 Sb. NSS: *„Institut zastavěného území je jedním z nástrojů územního plánování, coby zásadního prostředku regulace využití území, jehož cílem je vytvářet předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území. Předpoklady pro udržitelný rozvoj území územní plánování zajišťuje soustavným a komplexním řešením účelného využití a prostorového uspořádání území s cílem dosažení souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území. Veřejný zájem na využití území je pak soustředěn na racionální využívání zastavěného území a vymezování zastavitelných ploch a na ochranu nezastavěného území a nezastavitelných pozemků s cílem snižování nebezpečí nevratného procesu jejich přeměny.“*

[25] Zmíněná ochranná funkce, kterou plní institut zastavěného území, s sebou nese i to, že vymezení zastavěného území obce musí být odůvodněno, čemuž odpůrkyně dostala – vysvětlila, že v souladu se stanovenou koncepcí rozptýlené zástavby navazuje na předchozí územní plán; v zásadě tak zachovala původní vymezení zastavěného území, do něhož dotčené pozemky stěžovatele zahrnuty nebyly. A nutno poznamenat, že sám stěžovatel proti tomu v průběhu pořizování územního plánu nic nenamítal; srov. shora uvedenou námitku, resp. připomínku, kterou se stěžovatel domáhal toho, aby pozemky byly vymezeny jako zastavitelná plocha – BV, bydlení venkovské (nikoli jako zastavěné území).

[26] Stavební zákon v § 2 odst. 1 písm. j) rozumí „zastavitelnou plochou“ plochu vymezenou k zastavění v územním plánu, přičemž tento pojem je potřeba odlišovat od pojmu zastavěné území; viz výše uvedený § 18 odst. 4 stavebního zákona, podle jehož věty poslední platí, že „zastavitelné plochy se vymezují s ohledem na potenciál rozvoje území a míru využití zastavěného území“. Zjednodušeně řečeno, v procesu územního plánování je nutno nejprve využít potenciál zastavěného území, tj. území, kde již výstavba soustředěna je. Teprve poté je na místě výstavbu rozšiřovat dále, tj. do míst, kde dosud soustředěna není, nicméně do budoucna může být. Tuto posloupnost potvrzuje také relevantní judikatura NSS – k tomu srov. např. rozsudek ze dne 30. 8. 2017, č. j. 6 As 67/2017-38, dle kterého ustanovení § 18 odst. 4 stavebního zákona „nelze chápat tak, že by úplně zapovídalo obci vymezit na svém území nové zastavitelné plochy. Vymezení těchto ploch však musí být odůvodněno zejména s ohledem na potenciál rozvoje území a využití stávajícího zastavěného území, přičemž obligatorní součástí odůvodnění územního plánu je vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch...“.

[27] V daném případě odpůrkyně potřebu vymezení nových zastavitelných ploch neshledala. Naopak, v rámci koncepce rozvoje řešeného území odpůrkyně jasně deklarovala svůj zájem zamezit rozšiřování výstavby nad rámec zastavěného a zastavitelného území vymezeného již v předchozím územním plánu podporujícím typickou roztroušenou zástavbu – a to až na některé výjimky (jako příklad doplnění zastavěného území lze uvést zastavěnou plochu lokality T. chata, která v předchozím územním plánu nebyla vůbec zahrnuta). V tomto ohledu tedy ÚP Horská Kvilda v podstatě zachoval (nejen) vůči pozemkům stěžovatele *status quo*, jak případně

poznámenal krajský soud. Nejvyšší správní soud s jeho hodnocením věci souhlasí a dodává, že v souvislosti s vymezením zastavěného území v době pořizování a vydání ÚP Horská Kvilda lze odpůrkyni těžko cokoli vytknout.

[28] Spíše je třeba znovu zdůraznit, že stěžovatel v danou dobu (2013) *de iure i de facto* akceptoval, že jeho pozemky nejsou součástí zastavěného území obce, a proto se domáhal, aby byly zahrnuty (alespoň) mezi tzv. zastavitelné plochy. K tomu nedošlo a stěžovatel se posléze (2020, resp. 2021) ve své argumentaci vrátil obrazně řečeno „o krok zpět“, když namítal, že jeho pozemky parc. č. XA a parc. č. XB měly být v ÚP Horská Kvilda zahrnuty do zastavěného území obce, což mělo být následně zohledněno v řízení o jeho žádosti o umístění stavby. To, jaké pozemky se zahrnují do zastavěného území, upravuje přitom již výše uvedený § 58 odst. 2 stavebního zákona, který v případě pozemků nacházejících se vně intravilánu odkazuje pod písm. a) na „zastavěné stavební pozemky“; obsah tohoto pojmu je definován v § 2 odst. 1 písm. c) stavebního zákona, podle něhož se jedná o „*pozemek evidovaný v katastru nemovitostí jako stavební parcela a další pozemkové parcely zpravidla pod společným oplocením, tvořící souvislý celek s obytnými a hospodářskými budovami*“.

[29] Právě porušení § 58 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 2 odst. 1 písm. c) stavebního zákona namítá stěžovatel v kasační stížnosti s poukazem na stav evidence v katastru nemovitostí. Citované ustanovení § 2 odst. 1 písm. c) stavebního zákona opravdu odkazuje především na evidenci v katastru nemovitostí. Taktéž související judikatura potvrzuje, že zastavěný stavební pozemek je definován odkazem na evidenci v katastru nemovitostí, když mluví o stavební parcele v něm evidované; viz rozsudek NSS ze dne 30. 6. 2011, č. j. 4 Ao 4/2011-59.

[30] Stavební parcelou se v souladu s § 27 písm. c) původního katastrálního zákona rozumí pozemek evidovaný v druhu pozemku „zastavěná plocha a nádvoří“. A stejně tak je tomu i v současnosti podle § 2 písm. c) zákona č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon), ve znění pozdějších předpisů, který s účinností od 1. 1. 2014 zrušil a nahradil původní katastrální zákon. Vzhledem k době pořizování a zejména vydání ÚP Horská Kvilda však zdejší soud nadále vycházel z relevantních ustanovení původního katastrálního zákona, potažmo vyhlášky č. 26/2007 Sb., kterou se provádí zákon č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (katastrální zákon), ve znění pozdějších předpisů, (katastrální vyhláška), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „původní katastrální vyhláška“).

[31] Ustanovení § 2 odst. 3 původního katastrálního zákona normovalo jako jeden z druhů pozemku „zastavěnou plochu a nádvoří“ (dále pozemky podle druhu členil na „*ornou půdu, chmelnice, vinice, zahrady, ovocné sady, trvalé travní porosty, lesní pozemky, vodní plochy a ostatní plochy*“). Problém ovšem je, že předmětné pozemky stěžovatele v rozhodné době, tj. v roce 2013, nebyly v katastru nemovitostí evidovány jako druh pozemku „zastavěná plocha a nádvoří“. V danou dobu byly pozemky stěžovatele evidovány jako „*ostatní plocha*“, tedy jako pozemky nespádající mezi jakýkoli jiný druhu pozemku, z čehož ostatně vycházel i krajský soud a stěžovatel na to nijak nereaguje. V kasační stížnosti v podstatě stěžovatel namítá pouze to, že definici zastavěného stavebního

pokračování

pozemku není možné zúžit jen na pozemky evidované jako „zastavěné plochy a nádvoří“, nýbrž je třeba zohlednit taktéž údaje z tzv. zjednodušené evidence. V ní byly pozemky parc. č. XA a XB původně vedeny jako „pozemkový katastr – stavební“, což stěžovatel staví na roveň pozemkům evidovaným jako „zastavěná plocha a nádvoří“, pročez podle jeho názoru měly být tyto pozemky v ÚP Horská Kvilda zahrnuty do zastavěného území.

[32] Nejvyšší správní soud tento náhled nesdílí a nic na tom nemění ani to, že zjednodušená evidence je součástí katastru nemovitostí, jak uvádí stěžovatel s odkazem na § 29 odst. 3 původního katastrálního zákona, podle něhož: „Zemědělské a lesní pozemky, jejichž hranice v terénu neexistují a jsou sloučeny do větších půdních celků, se evidují do doby jejich zobrazení v katastrální mapě, nejpozději však do doby ukončení pozemkových úprav podle zvláštního předpisu, zjednodušeným způsobem s využitím bývalého pozemkového katastru, pozemkových knih a navazujících operátů přidělového a scelovacího řízení. Údaje zjednodušené evidence se považují za součást katastrálního operátu.“ Obdobné ustanovení, včetně toho, že „údaje zjednodušené evidence se považují za součást katastrálního operátu“, obsahuje i katastrální zákon (§ 62 odst. 2), což reflektuje nutnost stále ještě některé pozemky evidovat zjednodušeným způsobem s ohledem na historický vývoj evidování nemovitostí v minulosti.

[33] Ve zkratce vyjádřeno, v případě tzv. zjednodušené evidence jde o pozemky, jejichž hranice v terénu neexistují v důsledku dřívější hospodářské politiky, kdy pozemky byly v 50. až 60. letech 20. století vesměs násilnou formou socializovány, tj. sceleny do velkých (obvykle zemědělských a lesních) půdních celků, přičemž vlastníkům bylo odepřeno právo na nich hospodařit. Pozemky obhospodařovaly socialistické organizace (jednotná zemědělská družstva, státní statky, státní lesy atd.), avšak ani tehdejší politické uspořádání státu nezrušilo vlastnictví fyzických nebo právnických osob k těmto pozemkům. V období po listopadu 1989 tedy postupně dochází k obnově vlastnických vztahů, k restitucím státem zabraného majetku a prodeji půdy ve vlastnictví státu a správě Pozemkového fondu České republiky; k tomu viz zejména zákon č. 95/1999 Sb., o podmínkách převodu zemědělských a lesních pozemků z vlastnictví státu na jiné osoby a o změně zákona č. 569/1991 Sb., o Pozemkovém fondu České republiky, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů.

[34] Ostatně právě v nabídce Pozemkového fondu České republiky získal stěžovatel oba dva dotčené pozemky, které byly ve zjednodušené evidenci vedeny s odkazem na dřívější evidenci takto: „Pozemkový katastr – stavební“, k. ú. H. K. Stěžovatel v této souvislosti připomínkoval návrh ÚP Horská Kvilda, jak bylo popsáno shora, přičemž v předložené spisové dokumentaci je u podané připomínky založena listina (vytištěná dne 2. 1. 2013 z aplikace „Nahlížení do katastru nemovitostí“ na webu Českého zeměměřického a katastrálního úřadu), z níž už je jasná hranice pozemků a jejich zobrazení na katastrální mapě s tím, že jako druh pozemku je zde jasně uvedeno „ostatní plocha“ (způsob využití „ostatní komunikace“ a způsob ochrany nemovitosti „rozsáhlé chráněné území“). Geneze této změny, resp. doplnění pozemků stěžovatele do souboru geodetických a popisných informací v katastrálním operátu daného katastrálního území, není ze spisu zcela zřejmá a stěžovatel ji opomíjí. Předmětné doplnění je přitom pro věc velmi podstatné, neboť

dokládá odstranění evidování pozemků v tzv. zjednodušené evidenci, na níž se stěžovatel setrvale odvolává.

[35] Zjednodušená evidence má svá specifika, která jsou dána důvody vzniku této evidence a ze kterých plyne především její dočasnost (má být odstraněna právě postupným doplňováním pozemků do katastrální mapy), jakož i vazba zejména na zemědělské a lesní pozemky, u nichž nejsou jasné hranice v terénu. V posuzovaném případě ovšem nejde o hranice, nýbrž o druh pozemku, přičemž tento údaj se u parcel evidovaných zjednodušeným způsobem nevede a nevedl se ani dříve – v podrobnostech viz § 8 odst. 1 a 2 původní katastrální vyhlášky, v níž je blíže upraven i vlastní proces doplňování pozemků ve zjednodušené evidenci do katastru nemovitostí, při němž se kromě jiného určí i údaje v souboru popisných informací, včetně údaje o druhu pozemku, jeho využití či způsobu ochrany. K tomu v dané věci evidentně došlo, což stěžovatel v kasační stížnosti v podstatě ignoruje, jakkoli jde o jeden z důvodů, na nichž krajský soud vystavěl svůj zamítavý rozsudek. Vůči němu se stěžovatel vymezuje jen s odkazem na stav tzv. zjednodušené evidence, aniž by přitom zohlednil její dočasnost a další popsána specifika, z nichž je podle přesvědčení Nejvyššího správního soudu patrné, že nelze bez dalšího dovozovat, že předmětné pozemky měly být zahrnuty do zastavěného území obce jakožto „zastavěné stavební pozemky“, tedy jako pozemky evidované v druhu pozemku „zastavěná plocha a nádvoří“.

[36] Nutno opětovně zdůraznit, že v rozhodné době (2013) byly předmětné pozemky evidované v druhu pozemku „ostatní plocha“ – a to až do roku 2014, kdy teprve v návaznosti na ohlášení změny údajů o pozemku došlo ke změně na „zastavěnou plochu nádvoří“, jak vyplývá z předložených podkladů k pořizování a vydání ÚP Horská Kvilda a ze soudního spisu. Skutečnost, že v současnosti jsou takto pozemky evidovány, však není pro souzenou věc nijak podstatná, neboť jak správně uvedl už krajský soud – pro přezkum územního plánu je podstatný skutkový a právní stav, který tu byl v době jeho vydání jako opatření obecné povahy (viz § 101b odst. 3 s. ř. s.).

[37] V tomto kontextu tedy není relevantní ani sdělení o provedení státní dozoru, ani návrh samotného stěžovatele na změnu ÚP Horská Kvilda, jež zjevně vycházejí ze současného stavu věci v katastru nemovitostí. NSS připouští, že by bylo do budoucna vhodné odstranit naznačený nesoulad mezi územním plánem a zápisem v katastru nemovitostí u druhu pozemku. Z judikatury (srov. již zmíněný rozsudek NSS č. j. 4 Ao 4/2011-59) sice plyne, že používá-li § 58 odst. 2 písm. a) stavebního zákona v souvislosti s vymezením zastavěného území pojem „zastavěné stavební pozemky“, není v pravomoci obce/odpůrkyně zohledňovat faktický stav pozemku, ale musí vycházet z toho, že daný pojem je definován odkazem na evidenci v katastru nemovitostí. Na druhou stranu nelze nevidět, že katastr nemovitostí je založen v zásadě na ohlašovacím principu, s nímž se pojí zákonem zakotvená oznamovací povinnost vlastníka nemovitosti stran stávajících údajů tak, aby odpovídaly právnímu, ale i faktickému stavu věci [viz § 37 odst. 1 písm. d) katastrálního zákona]. O faktickém stavu pozemků s výskytem přírodních stanovišť v rámci evropsky významné lokality Šumava přitom příliš pochyb není – poukázal na to i krajský soud s tím, že zde v mezidobí zcela převládala přírodní vegetace.

pokračování

[38] Ve světle veškeré výše uvedené argumentace tedy Nejvyšší správní soud konstatuje, že nedošlo k porušení § 58 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 2 odst. 1 písm. c) stavebního zákona, a proto není důvodná stěžejní kasační námitka týkající se nezahrnutí stěžovatelova pozemku parc. č. XB do zastavěného území obce. A odkazoval-li stěžovatel na svůj druhý pozemek parc. č. XA, pak zdejší soud pouze pro úplnost uvádí, že ve vztahu k tomuto pozemku krajský soud podaný návrh správně odmítl, tj. nepodrobil ho meritornímu přezkumu, protože tento pozemek nemá žádnou vazbu k návrhu na incidenční přezkum, jehož předmětem je primárně rozhodnutí ve věci umístění stavby – a ta měla být umístěna toliko na pozemku parc. č. XB.

[39] To je třeba respektovat a krajský soud nepochybil, pokud návrh stěžovatele na zrušení části ÚP Horská Kvilda ve vztahu k pozemku parc. č. XA odmítl (výrok I.) a ve vztahu k pozemku parc. č. XB zamítl (výrok II.). K zamítnutí žaloby proti rozhodnutí žalovaného (výrok III.) neuvedl stěžovatel ničeho, lze proto pouze ve stručnosti odkázat na shora rekapitulovaná závazná stanoviska, na nichž je rozhodnutí ve věci umístění stavby založeno, a bez další argumentace není důvodu, aby v přezkumu u zdejšího soudu neobstálo.

V. Závěr a náklady řízení

[40] Nejvyšší správní soud uzavírá, že neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 větou poslední s. ř. s. zamítl.

[41] Výrok o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti se opírá o § 60 odst. 1 větu první ve spojení s § 120 s. ř. s. Odpůrkyně měla ve věci úspěch, a proto jí náleží náhrada důvodně vynaložených nákladů řízení proti stěžovateli, který úspěch neměl. Obecně sice platí, že povinnost správního orgánu hájit jím vydaný akt u soudu proti správní žalobě představuje samozřejmou součást povinností plynoucích z běžné správní agendy, k níž je úřad personálně i finančně ze státního rozpočtu vybavován; nic na tom nemění ani to, že územní plán vydává v samostatné působnosti zastupitelstvo obce, neboť celý proces pořízení územního plánu je administrován v rámci přenesené působnosti – tedy jako výkon státní správy. V tomto případě je ovšem pasivně legitimovaným malá obec Horská Kvilda, jejíž schopnosti kvalifikovaně hájit územní plán před soudem jsou nutně omezené. S přihlédnutím k této skutečnosti, jakož i k procesu pořízení územního plánu a vůbec celé povaze posuzované věci, vzal proto Nejvyšší správní soud – ve shodě s krajským soudcem – jako důvodně vynaložené náklady související s tím, že odpůrkyně udělila k zastupování před soudem plnou moc advokátovi. Konkrétně se jedná o odměnu zástupce odpůrkyně a náhradu jeho hotových výdajů stanovenou podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů. Odměna zástupce v řízení před Nejvyšším správním soudem činí 3100 Kč za jeden úkon právní služby spočívající v sepsání vyjádření ke kasační stížnosti [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu], zvýšená o náhradu hotových výdajů ve výši 300 Kč za jeden úkon (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu); celkem se tedy jedná o částku 3400 Kč zvýšenou o DPH v sazbě 21%, tj. 4114 Kč. Stěžovatel je tak

povinen uhradit odpůrkyni uvedenou částku ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku, a to k rukám jejího zástupce.

[42] Pokud jde o úspěšného žalovaného, tomu žádné náklady nad rámec běžné administrativní činnosti v tomto řízení nevznikly, takže mu Nejvyšší správní soud náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznal.

[43] Osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu nákladů řízení pouze v případě, kdy jí soud uloží povinnost (§ 60 odst. 5 s. ř. s.); tak tomu v projednávané věci nebylo, proto Nejvyšší správní soud rozhodl, žádná z osob zúčastněných na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

P o u ě n í: Proti tomuto rozsudku **n e n í** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 9. ledna 2023

JUDr. Viktor Kučera
předseda senátu