



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Lenky Bursíkové a soudců Kryštofa Horna a Jana Peroutky ve věci

žalobců: a) L. T.
b) J. T.
oba bytem X

zastoupeni advokátem Mgr. Romanem Bednaříkem
sídlem Jičínská 12, Nový Jičín

proti

žalovaným: 1) Krajský úřad Středočeského kraje
sídlem Zborovská 81/11, Praha

2) obec Nalžovice
sídlem Chlum 21, Nalžovice

zastoupena advokátem JUDr. Markem Dvořákem
sídlem T. G. Masaryka 1, Příbram

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného 1) ze dne 21. 10. 2022, č. j. 129741/2022/KUSK, a o návrhu na zrušení částí opatření obecné povahy – Územního plánu obce Nalžovice účinného ode dne 27. 12. 2007, Změny č. 1 Územního plánu obce Nalžovice účinné ode dne 6. 3. 2010 a Změny č. 2 Územního plánu obce Nalžovice účinné ode dne 21. 6. 2019,

takto:

- I. Řízení vedená pod sp. zn. 43 A 49/2023 a 43 A 101/2022 se spojují ke společnému projednání. Věc bude nadále vedena pod sp. zn. 43 A 101/2022.
- II. Návrh na zrušení opatření obecné povahy – Změny č. 2 Územního plánu obce Nalžovice účinné ode dne 21. 6. 2019 se v části směřující proti vymezení Plochy

Shodu s prvopisem potvrzuje: L. K. U.

zemědělské (PZ) na pozemku parc. č. X v katastrálním území X zamítá.

- III. Ve zbytku se návrhy na zrušení částí opatření obecné povahy odmítají.
- IV. Každý z žalobců je povinen zaplatit žalované 2) na náhradu nákladů řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy částku 4 114 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce JUDr. Marka Dvořáka, advokáta.
- V. V řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného 1) ze dne 21. 10. 2022, č. j. 129741/2022/KUSK, se pokračuje.
- VI. Žaloba proti rozhodnutí žalovaného 1) ze dne 21. 10. 2022, č. j. 129741/2022/KUSK, se zamítá.
- VII. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného 1) ze dne 21. 10. 2022, č. j. 129741/2022/KUSK.

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Žalobci a) a b) (dále též společně jako „žalobci“ nebo „navrhovatelé“) se společným podáním ze dne 15. 12. 2022 domáhají zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí žalovaného 1) (dále jen též „žalovaný“ a „napadené rozhodnutí“) a současně napadají opatření obecné povahy (dále společně též „napadená OOP“) vydaná zastupitelstvem žalované 2) (dále též jako „odpůrkyně“) – Územní plán obce Nalžovice účinný ode dne 27. 12. 2007 (dále jen „územní plán“), Změnu č. 1 Územního plánu obce Nalžovice účinnou ode dne 6. 3. 2010 (dále jen „změna č. 1“) a Změnu č. 2 Územního plánu obce Nalžovice účinnou ode dne 21. 6. 2019 (dále jen „změna č. 2“). Tato územně plánovací dokumentace byla dle jejich tvrzení aplikována v řízení o dodatečném povolení stavby maringotky zakončeném vydáním napadeného rozhodnutí. Navrhovatelé navrhuji zrušení všech tří napadených OOP v části vymezující *plochy zemědělské (PZ)* v lokalitě Oboz v katastrálním území Nalžovické Podhájí.

Splnění podmínek soudního přezkumu

2. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobami k tomu oprávněnými, po vyčerpání řádných opravných prostředků a splňuje všechny formální požadavky na ni kladené. Jde tedy o žalobu projednatelnou. Soud vycházel při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného [§ 75 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)], přičemž napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.). Vady, k nimž by byl povinen přihlédnout z moci úřední, neshledal.
3. Soud dále ověřoval splnění podmínek pro řízení o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy, který byl podán podle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s., tedy jako návrh na incidenční přezkum opatření obecné povahy. Podle § 101a odst. 1 s. ř. s. návrh 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. Pokud je podle zákona současně oprávněn ve věci, ve které bylo opatření obecné povahy užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, může navrhnout zrušení opatření obecné povahy jen společně s takovým návrhem. Podmínka tvrzení je splněna. Otázce, zda byla skutečně Shodu s prvopisem potvrzuje: L. K. U.

všechna napadené OOP při rozhodování žalovaného užita, se soud věnuje níže.

4. Návrh na zrušení napadených OOP byl podán včas. Jak totiž dovodila judikatura, v případě incidenčního přezkumu je nutné podat návrh na zrušení opatření obecné povahy společně s žalobou podle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s. ve lhůtě pro podání právě této žaloby, a to bez ohledu na lhůtu uvedenou v § 101b odst. 1 s. ř. s. (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 13. 9. 2016, č. j. 5 As 194/2014-36, č. 3470/2016 Sb. NSS, nebo rozsudek NSS ze dne 15. 10. 2019, č. j. 8 As 63/2019-40, č. 3950/2020 Sb. NSS). Podaný návrh obsahuje též všechny zákonem požadované náležitosti (§ 37 odst. 2 a 3 a § 101b odst. 2 s. ř. s.). Soud konstatuje, že splněna je podmínka existence opatření obecné povahy, neboť právě v této formě byla napadená OOP vydána podle § 43 odst. 4 *in fine* a § 55 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb. o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) ve spojení s § 171 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.
5. O žalobě soud rozhodl bez jednání, neboť s tím žalobci souhlasili výslovně a žalovaný implicitně (§ 51 odst. 1 s. ř. s.). Dokazování soud neprováděl, neboť odkazované listiny jsou součástí správních spisů, ze kterých soud bez dalšího vychází bez nutnosti vedení formálního dokazování. Předložené návrhy na (budoucí další) změnu územně plánovací dokumentace odpůrkyně pak nejsou pro projednávanou věc relevantní, stejně jako odpůrkyní předložené petice a vyjádření Okresního úřadu Příbram, které se vztahují k územnímu plánu, jehož přezkum soud z níže uvedených důvodů odmítl.

Obsah správního spisu ve věci dodatečného povolení stavby

6. Ze správního spisu žalovaného soud zjistil, že žalobci jakožto vlastníci stavby na pozemku parc. č. X v katastrálním území X v obci X (dále jen „dotčený pozemek“ a „stavba“) doručili Městskému úřadu Sedlčany (dále jen „městský úřad“) dne 30. 3. 2022 žádost o dodatečné povolení stavby spolu s projektovou dokumentací. Stavba o zastavěné ploše 48,5 m² a maximální výšce 3,41 m slouží dle žalobců pro účely skladování zemědělských výpěstků a produktů a zároveň jako kancelář soukromého zemědělce. Objekt je využíván především v době sezóny pěstování zemědělských plodin a sestává z maringotky, na kterou navazuje skeletový konstrukční systém tvořený svislými a vodorovnými dřevěnými trámy, které jsou kotveny k podezdívce z tvárnic založených na základových pasech. Opláštění trámové konstrukce je provedeno z OSB desek a zastřešení z plechových šablon. Objekt je napájen z vlastní elektrocentrály (dieselagregát) a není napojen na vodovod ani kanalizaci.
7. Městský úřad jako orgán územního plánování vydal dne 4. 4. 2022 na základě územně plánovací dokumentace odpůrkyně ve znění změny č. 2 a nadřazené územně plánovací dokumentace závazné stanovisko, podle kterého je záměr nepřipustný (dále jen „závazné stanovisko“). Stavba leží v nezastavěném území v *ploše zemědělské (PZ)* a nevyhovuje podmínkám pro využití ploch s rozdílným způsobem využití (kapitola A.6 závazné části územního plánu). S poukazem na § 18 a § 19 stavebního zákona městský úřad uvedl, že vzhledem k dispozičnímu řešení (vytápěná „kancelář“), vnějšímu architektonickému výrazu (oplechovaná maringotka s rozsáhle prosklenou přístavbou) a umístění v blízkosti zastavěného území osady Oboz u vodní nádrže Slapy má stavba spíše charakter rekreační nežli zemědělské stavby. Uvedl, že dotčený pozemek má výměru pouze 600 m² a je na něm umístěn např. i bazén, a tak stěží může plnit produkční funkci. Stavba je dle něj umístěna v rozporu s územně plánovací dokumentací.
8. Žalobci se k závaznému stanovisku vyjádřili dne 2. 6. 2022 tak, že pozemky v lokalitě jsou rozparcelovány a oploceny a územně plánovací dokumentace zde již přes 15 let neplní svůj Shodu s prvopisem potvrzuje: L. K. U.

účel a zemědělská činnost je v lokalitě vyloučena.

9. Městský úřad rozhodnutím ze dne 8. 6. 2022, č. j. OVÚP-6463/2020/Vo (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“) žádost o dodatečné povolení stavby pro nesplnění požadavků § 129 odst. 3 stavebního zákona zamítl. Poukázal na to, že žalobci ve vyjádření sami připustili, že stavbu nevyužívají pro zemědělskou činnost, nýbrž pro rekreaci. O povolení rekreační stavby však nepožádali. Pokud žalobci namítali, že stavba byla zhotovena předchozím vlastníkem v roce 2002 a tehdejší územní plán takové výstavbě nebránil, městský úřad uvedl, že od 21. 5. 1993 do nabytí účinnosti územního plánu (27. 12. 2007) se na dotčený pozemek vztahovalo rozhodnutí o stavební uzávěře. To dle něj platilo jak pro chaty, tak i pro stavby v zemědělství.
10. Žalobci v odvolání nadále rozporovali smysluplnost územně plánovací dokumentace. Setrvali na tom, že na pozemku provozují drobnou zemědělskou (zahrádkářskou) činnost a na pozemku se nenachází bazén, nýbrž „kruhová závlahová vodní nádrž“. Poukázali též na to, že ve smyslu § 18 odst. 5 stavebního zákona sice územně plánovací dokumentace omezuje zemědělské stavby na maximálně 25 m² zastavěné plochy, avšak neuvádí stavebním zákonem vyžadovaný veřejný zájem. Obdobných staveb jsou v lokalitě desítky a správní orgány to u nich neřeší.
11. Žalovaný jako nadřízený správní orgán dne 15. 8. 2022 potvrdil závazné stanovisko. V potvrzujícím závazném stanovisku vyslovil souhlas se závěrem, že se nejedná o zemědělskou stavbu, která by odpovídala definici přípustných staveb. Stavba působí charakterem stavby plnicí spíše rekreační funkci, a není tedy v souladu s § 18 odst. 5 stavebního zákona. Ze změny č. 2 plyne, že nepřípustné je vše, co není označeno jako přípustné či podmíněně přípustné. Architektonická koncepce obce vymezuje území jako nezastavitelné.
12. Ve vyjádření k podkladům rozhodnutí žalobci dne 12. 9. 2022 zejména zopakovali, že v územně plánovací dokumentaci chybí vyjádření veřejného zájmu, pro který jsou zemědělské stavby omezené na maximálně 25 m². Dle žalobců se žalovaný v potvrzení závazného stanoviska nevypořádal s jejich argumenty.
13. Žalovaný následně dne 21. 10. 2022 vydal napadené rozhodnutí, kterým odvolání žalobců s poukazem na potvrzující závazné stanovisko zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

Podmínky incidenčního přezkumu a procesní postup soudu

14. Jak soud uvedl již výše, při posuzování přípustnosti návrhu na incidenční přezkum opatření obecné povahy je třeba zkoumat, zda napadená část opatření obecné povahy skutečně byla podkladem žalobou napadeného rozhodnutí, tj. zda správní orgány této části opatření obecné povahy užily při rozhodování v konkrétním případě. Musí proto existovat zřejmý obsahový vztah opatření obecné povahy, respektive jeho části, k důvodům napadeného rozhodnutí. Soud proto musí nejprve posoudit, zda opatření obecné povahy bylo užito „ve věci“, tj. pro meritorní rozhodnutí, neboť jen v takovém případě je návrh na incidenční přezkum opatření obecné povahy přípustný. Nelze k přezkumu připustit ty části opatření obecné povahy, které jsou pro posouzení důvodnosti podané žaloby proti správnímu rozhodnutí nerozhodné.
15. Výklad, že v případě podání incidenčního návrhu lze přezkoumat pouze aplikovanou část opatření obecné povahy, nejen že odpovídá dikci zákonného ustanovení, ale je zároveň v souladu se zásadou proporcionality a zdrženlivosti při výkonu soudní moci, neboť

Shodu s prvopisem potvrzuje: L. K. U.

zabraňuje nadužívání tohoto institutu, obcházení lhůty k podání návrhu na abstraktní kontrolu podle § 101a odst. 1 věty první s. ř. s., jakož i častým zásahům do starší územně plánovací dokumentace ze strany správních soudů. To jsou omezení, ke kterým se přihlásil již rozšířený senát NSS v usnesení ze dne 13. 9. 2016, č. j. 5 As 194/2014-36, č. 3470/2016 Sb. NSS, ve kterém § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s. vyložil tak, že představuje oporu pro incidenční návrh.

16. Z výše uvedeného přehledu správního řízení je zjevné, že v něm byla skutečně územně plánovací dokumentace odpůrkyně aplikována a minimálně u části napadených OOP je přípustný jejich incidenční přezkum. Soud za účelem přípravy věci k rozhodnutí [zejména obstarání vyjádření a dokumentace odpůrkyně a přihlášení případných osob zúčastněných na řízení, jichž mohl být s ohledem na rozsah napadení celé plochy zemědělské (PZ) v lokalitě Oboz větší počet] vyloučil návrh na zrušení částí opatření obecné povahy k samostatnému projednání. S ohledem na to, že se žádná osoba zúčastněná nepřihlásila a výsledek řízení o návrhu na zrušení územního plánu do značné míry – s ohledem na uplatněné žalobní body v podstatě zcela – předurčuje výsledek řízení o žalobě, rozhodl soud výrokem I o opětovném spojení věci ke společnému projednání podle § 39 odst. 1 s. ř. s. *per analogiam*.

Obsah dokumentace týkající se vydání napadených OOP

17. Z odpůrkyní předložené dokumentace soud zjistil, že dne 21. 5. 1993 vydal Městský úřad v Sedlčanech pod č. j. výst 225/93 rozhodnutí o stavební uzávěře vztahující se mj. pro lokalitu Oboz v k. ú. X pro novostavby rekreačních chat a domků, zahrádkářských chat, rodinných domů a novostaveb pro ubytování bez zřetele na jejich stavebně-technické provedení a dobu trvání, to vše s výjimkou drobných staveb plnících doplňkovou funkci ke stavbě hlavní, přístaveb, nástaveb a stavebních úprav stávajících objektů a staveb rekreačních chat na pozemcích, na kterých již prokazatelně byla stavba rekreační chaty, která byla z důvodů špatného stavebně-technického stavu odstraněna, a dále rekreačních chat na dříve zaměřených pozemcích v lokalitě Oboz, mezi kterými však dotčený pozemek není vyjmenován. Obdobné rozhodnutí o stavební uzávěře vydal Městský úřad v Sedlčanech pod č. j. VYS-T-830/97/Vš i dne 12. 1. 1998. Obě rozhodnutí měla platnost omezenou do doby přijetí územního plánu, nejdéle na dobu 10 let od jejich právní moci.
18. Zastupitelstvo odpůrkyně přijalo dne 11. 12. 2007 usnesení č. 10/2007, kterým přijalo územní plán. Územní plán nabyl účinnosti dne 27. 12. 2007. Vymezil mj. *Plochy zemědělské - ZPF*, do kterých zařadil i dotčený pozemek a značnou část lokality Oboz. Zemědělským půdním fondem se dle územního plánu rozumí *část venkovské krajiny patřící do správního území města a obvykle určené k zemědělskému využití*.
19. Územní plán obsahuje též regulativ pro *Plochy zemědělské – zemědělského hospodaření*, který umožňuje využití pro stavby a zařízení pro zemědělské hospodaření, plochy a zařízení pro skladování plodin, hnojiv a chemických přípravků pro zemědělství, manipulační plochy, stavby a zařízení pro provoz a údržbu, veterinární zařízení. Jako výjimečně přípustné zde územní plán povoluje stavby pro administrativu nebo bydlení – vždy v souvislosti s dominantním funkčním určením. Do těchto ploch však územní plán dotčený pozemek neřadí.
20. Za významný úkol územního plánu je v něm označena důsledná ochrana zastavěného území obce a především krajiny před další exploatací pro potřeby rekreace a turistického ruchu, resp. stanovení takových pravidel, aby nedocházelo k nevratnému narušení jejich charakteru

Shodu s prvopisem potvrzuje: L. K. U.

a obrazu (kapitola A3, str. 4). Významnou součástí řešeného území, značně ovlivňující jeho charakter, jsou velice intenzivně využívané rekreační lokality při březích vodní nádrže Slapy – mj. je zmíněna právě rekreační enkláva Oboz. Jejich sezónní využití je velice kapacitně náročné a vstupuje nárazově do života řešeného území skutečně citelným způsobem. Další rozvoj rekreačních lokalit je podmíněn jednak jejich vlivem na životní prostředí a charakter krajiny a jednak – a to patrně především – limity jejich dopravní obslužitelnosti (kapitola A3, str. 5). Urbanistická koncepce předpokládá rozvoj zejména ve vlastní obci Nalžovice a nepředpokládá ve správním území obce další rozvoj rekreační zástavby, zejména v rekreačních oblastech podél Vltavy. Intenzivně využívané rekreační lokality představují zcela specifický problém z hlediska ochrany krajinného rázu a charakteru osídlení, a proto pro ně územní plán nepředpokládá další rozvoj (kapitola A5, str. 7). Stávající rekreační lokality budou zachovány v dnešním rozsahu, připuštěna v nich bude pouze běžná údržba, popř. nová výstavba nahrazující již existující objekty. Územní plán nepředpokládá územní ani kapacitní nárůst, limitem je hledisko zachování krajinného charakteru a dopravní obsluha (kapitola A5, str. 8).

21. Ze soupisu podaných námitek se nejeví, že by ohledně dotčeného pozemku byly při schvalování územního plánu podány námitky. Pan L. D. a další podali připomínku nesouhlasící s konceptem řešení, které nepředpokládá další rozvoj lokality Oboz. Pořizovatel na připomínku reagoval tak, že rozvoj rekreačních lokalit není žádoucí z hlediska neúměrného zatížení území i nedostatečné dopravní obsluhy.
22. Změna č. 1 byla vydána dne 17. 2. 2010 a nabyla účinnosti dne 5. 3. 2010. Začlenění dotčeného pozemku do ploch s rozdílným způsobem využití ani obsahu regulativu *Plochy zemědělské – ZPF* se nijak nedotýká.
23. Změna č. 2 byla schválena zastupitelstvem odpůrkyně č. 18/2019 dne 2. 5. 2019 a po vyhlášení nabyla účinnosti dne 21. 6. 2019. V kapitole A6 upravila podmínky funkčního využití a prostorového uspořádání. Vypustila z územního plánu regulativy *Plochy zemědělské – ZPF* i *Plochy zemědělské – zemědělského hospodaření* a s poukazem na § 14 vyhlášky č. 501/2006 Sb. nově vymezila *Plochy zemědělské (PZ)*, do kterých zařadila dotčený pozemek a značnou část pozemků v lokalitě Oboz. Uvedený regulativ zní takto:

Hlavní funkční využití: zemědělský půdní fond, včetně významné nelesní zeleně.

Přípustné funkční využití: plochy ÚSES, lehce odstranitelné seníky a přístřešky pro letní pastvu dobytka s výškovým omezením do 3 m a max. zastavitelnou plochou do 25 m² – bude se jednat pouze o drobné stavby, sloužící pro ustájení zvířat.

Podmíněně přípustné funkční využití: úprava stávajících vodních toků a vodních ploch, stavby a zařízení pouze pro lesnictví, pro ochranu přírody a krajiny, pro snižování nebezpečí ekologických a přírodních katastrof a pro odstraňování jejich důsledků, a dále taková technická opatření a stavby, které zlepšují podmínky pro využití území pro účely rekreace a cestovního ruchu: cyklistické stezky bez živého povrchu, které jsou cizorodým prvkem v krajině, včetně zařízení do nich umístěných (informační body a odpočívadla), technická a dopravní infrastruktura. Podmínkou je, že nedojde prokazatelně k poškození, případně ke zničení VKP ze zákona.

24. Jako nepřípustné jsou pak označeny ostatní způsoby využití. V ploše není dovoleno oplocování.
25. Z komplexního zdůvodnění přijatého změnou č. 2 (str. 51) vyplývá, že se redukuje některé rozvojové lokality a nepředpokládá se rozvoj rekreační zástavby. Výše citované kapitoly A3

Shodu s prvopisem potvrzuje: L. K. U.

a A5 územního plánu (viz výše bod 20 tohoto rozsudku) nedoznaly změnou č. 2 ve vztahu k lokalitě Oboz podstatných změn.

26. Navrhovatelé při schvalování změny č. 2 nepodali námitky proti zařazení pozemku žalobců do *plochy zemědělské (PZ)*.

Obsah návrhu na zrušení napadených OOP

27. Navrhovatelé uvedli, že napadená OOP jsou nepřezkoumatelná, neboť v nich absentuje jakékoliv zdůvodnění zařazení dotčených pozemků do plochy zemědělské, a je též v rozporu s faktickým stavem v území, které již řadu let slouží k rekreaci a jsou zde různé přístřešky a chatky. Odpůrkyně postupovala při přijetí napadených OOP dle navrhovatelů diskriminačně a s libovůlí, neboť na dotčeném pozemku zemědělské hospodaření není možné, a to např. s ohledem na zákonem požadované minimální velikosti výběhů pro chovaná zvířata a na okolní zástavbu, pro kterou zde není konvenční zemědělství představitelné. K rozparcelování pozemků a vzniku dotčeného pozemku došlo totiž dle navrhovatelů již v roce 1995 tak, aby zde byly rodinné domy. V roce 2010 Pozemkový úřad rozhodl o výměně vlastnických práv v rámci pozemkových úprav, došlo tak k vymezení obslužné komunikace. Navrhovatelé dotčený pozemek nabyli v roce 2010 a bezstarostně jej užívali po dobu více než deset let. Obci bez problémů platili např. poplatky za svoz komunálního odpadu. Dotčený pozemek je oplocený pletivem a živými ploty starými desítky let. Napadená OOP tedy neplní funkci vyplývající z cílů a úkolů územního plánování. Vydáním napadených OOP došlo k bezdůvodnému a nepřiměřenému zásahu do vlastnických práv navrhovatelů, zejména za situace, kdy je okolí zařazeno do rekreační oblasti a sama odpůrkyně tam provozuje kemp. Bez bližšího odůvodnění navrhovatelé také uvedli, že napadená OOP jsou v rozporu též s vyhláškou č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území.
28. Navrhovatelé připustili, že v procesu přijímání napadených OOP neuplatnili námitky. Byli totiž v dobré víře, že dotčený pozemek a stavbu užívají po právu. Mají za to, že ze strany správních orgánů a zejména samosprávy se jim dostalo takového příkoří, že to jejich pasivitu omlouvá.
29. Navrhovatelé též popsali snahy o změnu územně plánovací dokumentace. Jelikož nemají pro projednávanou věc právní relevanci, soud je zde nerekapituluje.

Vyjádření odpůrkyně

30. Odpůrkyně poukázala na to, že v lokalitě od roku 1993 platila stavební uzávěra. Pakliže tedy došlo k rozparcelování zemědělských pozemků za účelem budoucí výstavby, dělo se tak v rozporu s ní. Zdůraznila však, že parcelace je otázkou vlastníků pozemků, nikoliv odpůrkyně.
31. Odpůrkyně dále popsala proces přijímání územně plánovací dokumentace. Na počátku přípravy původního konceptu územního plánu v roce 1998 stály mimo jiné petice požadující dodržování stavební uzávěry a zabránění rozšiřování zástavby a požadavky Okresního úřadu Příbram, referátu životního prostředí, který poukazoval na biokoridor a významný krajinný prvek údolí Vltavy s tím, že k další výstavě v lokalitách podél Vltavy nebude dán souhlas. Následně byl proces přípravy přerušen a až v roce 2006 byl vypracován koncept územního plánu, který z výše uvedených požadavků též vycházel. Vzhledem k tomu, že se situace, limity a možnosti území nijak nezměnily, setrvala odpůrkyně na uvedených zásadách i při přijímání změny č. 1 a změny č. 2.

Shodu s prvopisem potvrzuje: L. K. U.

32. Odpůrkyně odmítla jakoukoliv diskriminaci navrhovatelů. Dotčený pozemek nikdy nebyl zahrnut mezi zastavitelné plochy. Měl sloužit zemědělské činnosti a byl oddělen od většího celku právním předchůdcem navrhovatelů. V tomto stavu jej dobrovolně nabyli a nelze-li na něm hospodařit, není to vina odpůrkyně.

Replika navrhovatelů

33. Navrhovatelé v replice odmítli argumentaci třicet let starými listinami *poplatnými tehdejší době*. Připojili do ní též pojednání o povaze vlastnického práva jakožto práva absolutního. Uvedli, že každé vložení geometrického plánu vyžaduje dle nich schválení orgány státní správy a samosprávy.
34. Navrhovatelé se též ohradili proti tomu, že odpůrkyně označila za lživé jejich vyjádření o drobném zemědělském hospodaření na dotčeném pozemku a existenci „kruhové nádrže“, neboť dle ní na pozemku chataři a mají zde bazén. Do podání připojili fotografii dotčeného pozemku z ptáčích perspektivy, což navrhovatelé označují za protiprávní. Jelikož soud z uvedené fotografie nevychází, neboť není pro jeho rozhodnutí rozhodující, příslušnou argumentaci obou stran zde podrobněji neuvádí.
35. Soud též podrobně neopakuje ani pro věc zcela nerelevantní *postřehy*, ve kterých navrhovatelé popisují vývoj vlastnických vztahů v lokalitě, znechucení jiných vlastníků z postupu odpůrkyně, které má údajně za následek zanedbávání pozemků, budování trafostanice z důvodů elektrické nedostatečnosti území, otázku kotevního mola, přetíženost veřejné pláže a umístění stánku na ní odpůrkyní, problematiku septiku atp.

Posouzení návrhu na zrušení napadených OOP soudem

Rozsah a algoritmus přezkumu

36. Soud nejprve posuzoval, zda jsou navrhovatelé k podání návrhu na zrušení napadených OOP v plném rozsahu aktivně procesně legitimováni, a dospěl k závěru, že tuto podmínku navrhovatelé splňují jen zčásti.
37. Podle § 101a odst. 1 věty první 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.“
38. Zevrubně se k aktivní procesní legitimaci pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části vyjádřil rozšířený senát NSS v usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS, dle něhož splnění podmínek aktivní procesní legitimace bude „dáno, bude-li stěžovatel logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy. [...] 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. [...]“ S ohledem na předestřené úvahy rozšířený senát NSS pokračoval, že navrhovatelem v řízení o návrhu na zrušení územního plánu nebo jeho části může být zásadně jen taková osoba, „která má přímý a nezprostředkovaný vztah k nějaké části území, které je územním plánem regulováno.“ Rozšířený senát NSS dále připustil, že si lze výjimečně představit, „aby aktivní procesní legitimace byla dána i tehdy, tvrdí-li navrhovatel, který sám není vlastníkem nemovitosti ani nemá právo k takové cizí věci na území regulovaném územním plánem, že jeho vlastnické právo nebo jiné absolutní právo k nemovitosti nacházející se mimo území regulované územním plánem by bylo přímo dotčeno určitou aktivitou, jejíž provozování Shodu s prvopisem potvrzuje: L. K. U.

na území regulovaném územním plánem tento plán (jeho změna) připouští. Typicky půjde o vlastníka pozemku sousedícího s územím regulovaným územním plánem, který by mohl být dotčen určitou aktivitou, jejíž vlivy se významně projeví i na jeho pozemku (např. exhalacemi, hlukem, zápachem apod.) nebo které povedou k významnému snížení hodnoty jeho majetku.“

39. Aktivně procesně legitimován je tedy pouze ten navrhovatel, který uvede dostatečně plausibilní (tj. hájitelné, smysluplné) tvrzení o vazbě mezi regulovaným územím a svou právní sférou (první podmínka). Zároveň musí plausibilně tvrdit i to, že napadené opatření obecné povahy je ze své podstaty vůbec způsobilé do jeho právní sféry zasáhnout (druhá podmínka). Pakliže nejsou tyto kumulativní podmínky splněny, není navrhovatel aktivně procesně legitimován (viz např. usnesení zdejšího soudu ze dne 8. 7. 2020, č. j. 43 A 74/2019-137, bod 14).
40. Navrhovatelé svou aktivní procesní legitimaci odvozují od vlastnictví dotčeného pozemku a domáhající se zrušení napadených OOP v rozsahu vymezující *plochy zemědělské (PZ)* v lokalitě Oboz. Tato plocha je však vymezena i na jiných pozemcích v lokalitě, jejichž vlastnictví navrhovatelé ani náznakem netvrdí. V tomto rozsahu netvrdí ani jiné dotčení právní sféry regulací vyplývající z napadených OOP, a tak ohledně ostatních pozemků zjevně postrádají aktivní procesní i věcnou legitimaci. Z výše provedené rekapitulace též vyplývá, že v lokalitě Oboz *plochy zemědělské (PZ)* vymezila až změna č. 2. Předchozí změna č. 1 vůbec dotčený pozemek nijak neregulovala a původní územní plán jej zařazoval do *plochy zemědělské (ZPF)*, proti které navrhovatelé návrhovým petitumem nebrojí. Závazná stanoviska správních orgánů aplikovala aktuální regulativy pro dotčený pozemek, a ty vyplývají právě jen ze změny č. 2 (správní orgány dovodily, že v době vzniku stavby se na ni vztahovala stavební uzávěra). Pro incidenční přezkum územního plánu a změny č. 1 tedy nejsou splněny podmínky (změnou č. 1 se ostatně na právním postavení navrhovatelů nikdy nic nezměnilo). Soud se proto mohl věcně zabývat toliko změnou č. 2, a to navíc jen v rozsahu vymezení *plochy zemědělské (PZ)* na dotčeném pozemku. Ve zbytku návrhy na zrušení OOP výrokem III podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s odmítl, aniž by vůbec vybíral soudní poplatek za návrh na zrušení územního plánu a změny č. 1.
41. Soud při výše vymezeném přezkum změny č. 2 vychází z algoritmu (testu), který byl historicky dovozen judikaturou NSS (srov. rozsudek ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS). Jednotlivými kroky algoritmu jsou: 1) přezkum pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy; 2) přezkum otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti; 3) přezkum otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným procesním postupem; 4) přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu se zákonem, v tomto kroku ve smyslu souladu s hmotným právem a 5) přezkum obsahu napadeného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality. V tomto pátém kroku soud vychází z algoritmu vyjádřeného v usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 1 Ao 1/2009-120, tedy zkoumá, zda omezení vlastnických a jiných věcných práv z něho vyplývající mají ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody a jsou činěna jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle (zásada subsidiarity a minimalizace zásahu).
42. S ohledem na vázanost důvody návrhu se soud může zabývat jen těmi kroky algoritmu (testu) přezkumu, které navrhovatel zahrne do návrhových bodů (§ 101b odst. 2 s. ř. s.).

Změna č. 2 není nepřezkoumatelná, nepřiměřené ani diskriminační

43. Rozšířený senát NSS v usnesení ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116, č. 2215/2011 Sb. NSS, uvedl, že pro zkoumání prvních dvou okruhů algoritmu je nerozhodné, zda navrhovatel uplatnil v průběhu projednávání opatření obecné povahy námitky či připomínky. V případě třetího kroku algoritmu nelze stanovit obecné a jednoduché pravidlo o vztahu mezi neuplatněním námitky v průběhu pořizování opatření obecné povahy a výsledkem řízení před soudem. Čtvrtý a pátý krok algoritmu se do značné míry prolínají. *„To proto, že zákonným (právním) kritériem rozhodování veřejné správy obvykle bývá také – v textech právních předpisů nejrozličnějším způsobem vyjádřená nebo ze základních principů činnosti veřejné správy dovoditelná - jak věcná správnost přijatého rozhodnutí, tak jeho přiměřenost (proporcionalita). Jinými slovy - jen věcně správné a přiměřené rozhodnutí je také rozhodnutím zákonným.“* NSS dospěl k závěru, že obě kritéria není vhodné od sebe v praxi uměle oddělovat a řešit složité doktrinní otázky rozhodnutí zákonných a současně věcně nesprávných. Otázka, ve kterém z pěti kroků algoritmu má být posouzen vliv skutečnosti, že navrhovatel zůstal ve fázi přípravy opatření obecné povahy pasivní, je pro zkoumaný problém otázkou spíše akademickou, neboť jak v rámci čtvrtého kroku, tak v rámci pátého kroku má pasivita účastníka při vydávání opatření obecné povahy, a její důvod, rozhodující význam (usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 1 Ao 2/2010-116, body 30 a 31).
44. Soudům zásadně nepřísluší hodnotit proporcionalitu přijatého řešení v první linii. Mohou pouze posoudit, jak se s touto otázkou vypořádal v odůvodnění opatření obecné povahy odpůrce. Ten je zpravidla povinen tak učinit pouze na základě námitky či připomínky uplatněné v procesu přijímání opatření obecné povahy (§ 172 odst. 5 správního řádu). Jak konstatoval NSS v rozsudku ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011-43, *„v případě přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy (podle § 101a a násl. s. ř. s.) z hlediska jeho proporcionality není možné po soudu požadovat, aby provedl odbornou úvahu ve směru vážení důležitých veřejných zájmů či veřejného zájmu na jedné straně a ochrany vlastnictví navrhovatelů na straně druhé, pokud tuto úvahu před ním neprovedl z důvodu zaviněné pasivity navrhovatelů příslušný správní orgán. Takovýto postup by byl rozporný s ústavní zásadou dělby moci, s právem na samosprávu i s ochranou právní jistoty dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy územně plánovací dokumentace. [...] Nepodáním připomínek k otázce přiměřenosti zásahu do práv navrhovatelů napadeným opatřením obecné povahy (tedy k otázce proporcionality) bez objektivních důvodů se účastníci sami zbavili možnosti, aby jejich připomínky byly náležitě vypořádány správním orgánem a aby poté o zákonnosti takového vypořádání rozhodl soud.“*
45. Na základě výše uvedených východisek soud přistoupil k přezkumu jednotlivých návrhových bodů, přičemž je zcela klíčové, že navrhovatelé – jak sami v návrhu připouštějí – proti jejímu přijetí nebrojili námitkami.
46. Soud v návaznosti na výše uvedená obecná východiska připomíná, že územně plánovací dokumentace je výsledkem politické diskuze obce a je základním nástrojem, kterým obec může realizovat ústavně zaručené právo na územní samosprávu. Ačkoliv obec má při přijímání územního plánu širokou diskreci, musí tak činit v rámci zákonných mantinelů a postupů a výsledek uvedeného procesu se nesmí přičítat zásadám spravedlnosti a účelu, pro který je uvedenou pravomocí obec nadána. Tímto účelem není svévolné omezování či povolování výstavby z pouhého rozmaru, nýbrž racionální územní samospráva, která bere při svém rozhodování v úvahu konfliktní zájmy zúčastněných subjektů a zájmů veřejných, přičemž obec je vzhledem ke svému nejužšímu sejetí s územím nejlépe nadána jmenované Shodu s prvopisem potvrzuje: L. K. U.

konflikty vyřešit a zájmy vyvážit co možná nejlépe.

47. Z výše citovaných pasáží územního plánu ve znění změny č. 2 (viz opět výše bod 20 tohoto rozsudku) plyne naprosto jasně vůle odpůrkyně, aby se lokalita Oboz nerozvíjela. Tento postoj odpůrkyně zaujímal nejmeně od počátku devadesátých let dvacátého století a jeho odrazem byly již před územní plánem platná územní opatření o stavební uzávěře. Vedly ji k tomu v územním plánu jasně formulované a několikrát zopakované důvody popisující negativní vliv stávajících předimenzovaných rekreačních osad jak na běžný život v obci, dopravní obslužnost, tak na krajinný ráz. Tyto důvody soud považuje za zcela srozumitelné (soud tedy neshledal nepřekoumatelnost) a s ohledem na absenci námitek navrhovatelů též dostatečné, racionální a legitimní.
48. Podle ustálené judikatury se věcný úspěch v řízení před soudem zpravidla odvíjí od procesní aktivity navrhovatele v průběhu přijímání opatření obecné povahy. Jeden z následků procesní pasivity spočívá v tom, že nepodal-li navrhovatel během procesu přijímání opatření námítky ani připomínky, nemůže se soud vůbec zabývat posouzením přiměřenosti přijatého řešení [usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 1 Ao 2/2010-116, body 25-32, dále např. rozsudky NSS ze dne 18. 4. 2019, č. j. 9 As 65/2019-29, bod 18, či ze dne 29. 1. 2020, č. j. 1 As 177/2019-23, bod 27, všechny s citací početné starší judikatury; tyto právní závěry potvrdil i Ústavní soud – např. náleze ze dne 9. 12. 2013, sp. zn. I. ÚS 1472/12 (N 211/71 SbNU 483), body 14 až 16]. Právě uvedené závěry se uplatní též na incidenční kontrolu opatření obecné povahy (takto rozsudky NSS ze dne 25. 10. 2018, č. j. 2 As 51/2018-140, body 21 a 22, či ze dne 17. 5. 2022, č. j. 7 As 416/2021-21, body 9, 10 a 15).
49. Pasivitu žalobců rozhodně neomlouvá – a právo či dokonce povinnost soudu ji prominout nezakládá – jejich údajná dlouholetá představa, že jsou stavbu oprávněni užívat. Tato představa nemohla být nikdy opodstatněná. Jen stěží si lze představit, že navrhovatelé neměli tušení o tom, že stavba je v rozporu se stavební uzávěrou, resp. územně plánovací dokumentací, a že nebyla nikdy povolena. Je-li tomu skutečně tak, měli si navrhovatelé svá práva lépe střežit při nabývání nemovitostí. Bylo ostatně jejich povinností jakožto vlastníků stavby po celou dobu jejího trvání uchovávat ověřenou dokumentaci odpovídající jejímu skutečnému provedení podle vydaných povolení (viz § 125 odst. 1 stavebního zákona). Jak správně uvedla odpůrkyně, bez relevance je též proběhlé dělení pozemků, vklad nových hranic do katastru nemovitostí, či pozemkové úpravy, z nichž nelze jakoukoliv dobrou víru žalobců vyvozovat (k tomu viz dále). Placení poplatku za svoz komunálního odpadu pak navrhovatelé nedoložili a není to pro věc ani relevantní.
50. Nepodali-li tedy navrhovatelé námítky, odsoudili tím svůj návrh na posouzení nepřiměřenosti k neúspěchu. Přesto však soud dodává, snaží-li se snad navrhovatelé sugerovat, že odpůrkyně je diskriminuje proto, že sama v dané lokalitě provozuje kemp, není toto tvrzení nijak blíže odůvodněno a konkretizováno, natož pak doloženo. Ani tato skutečnost by však sama o sobě závěr o diskriminaci nezakládala, neboť je zřejmé, že mimořádně atraktivní lokalita do obce láká krátkodobé návštěvníky, pro které je nutno zajistit příslušné zařízení. To současně neznamená, že obec nemůže mít legitimní zájem na nerozšiřování stávajících legálních kapacit pro dlouhodobou (vlastnickou) rodinnou rekreaci. Vliv obou kategorií staveb na krajinný ráz je pochopitelně rozdílný již jen proto, že stavba leží uprostřed ostrohu, zatímco kemp se má dle tvrzení navrhovatelů nacházet při břehu řeky Vltavy, tedy o několik set metrů jinde. Pakliže by navrhovatelé podali námítku, bylo by povinností odpůrkyně případný tvrzený rozpor vysvětlit. Totéž pak platí pro vágní zmínky navrhovatelů o tom, že v lokalitě jsou některé pozemky „nahodile“ zařazeny do Shodu s prvopisem potvrzuje: L. K. U.

ploch individuální rekreace a že i sousedící pozemky stejného vlastníka jsou v jednom případě zařazeny pokaždé do jiné funkční plochy, aniž by to navrhovatelům dávalo smysl.

Změna č. 2 není v rozporu s legálním faktickým stavem

51. K námitce navrhovatelů, dle nichž je změna č. 2 v rozporu s faktickým stavem v území, neboť zemědělské hospodaření v lokalitě neprobíhá, pozemky jsou rozparcelovány, jsou moc malé pro obdělávání a nachází se na nich již jiné chatky a přístřešky, uvádí soud následující. Z rozsudku NSS ze dne 25. 9. 2020, č. j. 6 As 151/2019-53, vyplývá, že je-li v územním plánu určitá plocha – jako zde v případě *plochy zemědělské (PZ)* – označena jako stabilizovaná [zachycující neměnný současný stav a způsob využití dané plochy ve smyslu § 2 odst. 1 písm. b) vyhlášky č. 500/2006 Sb.] a vlastník pozemku nepodal proti návrhu územního plánu námitky, soudní přezkum územního plánu v části týkající se jeho pozemku se v takovém případě omezí na kontrolu toho, zda se pořizovatel územního plánu neodchýlil od územně analytických podkladů, případně dalších závazných podkladů (§ 25 a 47 odst. 1 a 2 stavebního zákona) a zda určení stabilizované plochy v územním plánu není ve zcela zjevném a příkrém rozporu s realitou (se skutkovým stavem, neboť i při územně plánovací činnosti se uplatní zásada materiální pravdy ve smyslu § 3 správního řádu). K tomu však dle NSS musí snést důkazy navrhovatel, chce-li závěr o stávajícím užívání sporného pozemku před soudem vyvrátit.
52. Soud předně konstatuje, že navrhovatelé k prokázání tvrzení o existenci dalších staveb v území důkazy formálně nenavrhli, odpůrkyně nicméně toto tvrzení nerozporuje, a tak z nich soud vychází. Soud však uvádí, že podstatný je *legální* faktický stav. Z výše uvedeného přehledu je přitom patrné, že v lokalitě již cca 30 let není výstavba rekreačních staveb možná, nejprve z důvodů stavební uzávěry a pak z důvodů regulací územního plánu. Je tedy zřejmé, že místní výstavbu na *ploše zemědělské (PZ)* tvoří toliko černé stavby, kterým nelze poskytovat ochranu. Takové stavby stavebníci postavili bez stavebního povolení, a tedy existují až do pravomocného dodatečného povolení v rozporu se stavebním zákonem, a tedy i v rozporu s čl. 11 odst. 3 Listiny, podle něhož vlastnictví zavazuje, nesmí být zneužito na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy a jeho výkon nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem (srov. např. rozsudek ze dne 31. 3. 2021, č. j. 2 As 114/2019-49, bod 46).
53. Odpůrkyně tak nebyla nikdy povinna své jednání podříditi tomu, aby stavbu navrhovatelů bylo možné realizovat, resp. zlegalizovat. Dlouholetá tolerance nepovolených staveb navrhovatelů a dalších osob jde k tíži zejména orgánům státní správy na úseku stavební kázně (tedy zejména žalovanému), navrhovatelé však z této nedůslednosti nemohou dovozovat právo na jejich zachování, tím méně se pak vůči odpůrkyni domáhat akceptace tohoto stavu v její územně plánovací dokumentaci. Toliko řádně umístěné či povolené stavby představují limit využití území ve smyslu § 26 odst. 1 stavebního zákona (viz např. rozsudek NSS ze dne 12. 9. 2012, č. j. 1 As 107/2012-139), které by musel pořizovatel v územně plánovací dokumentaci zohlednit. Pokud by byla odpůrkyně povinna zohlednit i stavby, které byly provedeny „živelně“ v rozporu se stávající územně plánovací dokumentací, pak by byl její smysl a účel popřen a obec by nebyla schopna své území efektivně regulovat. Takový výklad soud musí odmítnout.
54. Rozpor s faktickým stavem nezakládá ani v území provedená parcelace. Ačkoliv je vhodné, aby hranice ploch s rozdílných způsobem využití zpravidla kopírovaly hranice parcel (což v projednávané věci problém nečiní), naopak tento vztah neplatí – průběh katastrálních

Shodu s prvopisem potvrzuje: L. K. U.

hranic nic nevypovídá ani o územně plánovací dokumentaci ani o skutečném užívání území. Je ostatně běžné, že např. v případě uvažované budoucí developerské výstavby vlastník přistoupí k dělení pozemku, aniž by se následujících několik let v lokalitě cokoliv reálně změnilo – např. proto, že k očekávané změně územního plánu obec nakonec nepřistoupila. Ani rozdílné vlastnictví jednotlivých parcel nebrání obdělávání na celém lánu, velmi často dochází k propachtování jednotlivých pozemků zemědělským družstvům. Jinými slovy, katastrální hranice samy o sobě zemědělské technice v pohybu nebrání a faktické oplocení se v území nachází nelegálně, a tak jej nelze z výše uvedených důvodů brát v potaz. Ze stejného důvodu je lichá i argumentace ochranou zvířat a údajnou nepoužitelností těchto příliš malých pozemků jakožto výběhů pro ně.

Pasivita odpůrkyně při projednání podnětu k další změně územního plánu nezpůsobuje nezákonnost změny č. 2

55. Důvodem pro zrušení změny č. 2 není ani to, že orgány odpůrkyně údajně neprojednaly žádost navrhovatelů o vydání další změny územního plánu. Judikatura správních soudů setrvale zastává stanovisko, že nárok na změnu způsobu využití pozemku v rámci územního plánování nelze dovodit (viz např. rozsudky NSS ze dne 26. 5. 2010, č. j. 8 Ao 1/2007-94, ze dne 27. 7. 2017, č. j. 9 As 302/2016-68, či ze dne 30. 1. 2019, č. j. 1 As 224/2018-62). Navrhovatelé sice byli oprávněni podat návrh na pořízení změny územního plánu, žádný subjekt však již nemá právní nárok na kladné rozhodnutí. Jejich návrh na změnu územního plánu je fakticky spíše podnětem (srov. Roztočil, A.: *Komentář k § 44*. In: Potěšil, L., Roztočil, A., Hrušová, K., Lachmann, M.: *Stavební zákon - online komentář. 4. aktualizace*. Praha: C. H. Beck, 4/2015; a Doležalová V.: *Komentář k § 44*. In: Vávrová, E., a kol.: *Stavební zákon. Praktický komentář*. Wolters Kluwer, 2021; dále srov. Fialová, E.: *Komentář k § 44*. In: Macháčková, J., a kol.: *Stavební zákon. Komentář*. Nakladatelství C. H. Beck, 2018). Z právních předpisů ani z judikatury tedy nevyplývá veřejné subjektivní právo na změnu územního plánu o určitém obsahu, tedy aby územní plán umožňoval realizaci předem definovaného (stavebního) záměru vlastníka (viz rozsudek NSS ze dne 12. 1. 2023, č. j. 4 As 239/2020-53, bod 38 a tam uváděnou judikaturu), proto se jej vlastník pozemku nemůže domáhat ani žalobou na ochranu před nezákonným zásahem (srov. rozsudek NSS ze dne 4. 1. 2018, č. j. 10 As 322/2016-58), tím méně pak návrhem na zrušení územně plánovací dokumentace jiné.

Závěr ohledně změny č. 2

56. Ačkoliv navrhovatelé tvrdí, že jejich návrh nestojí toliko na tvrzené nepřiměřenosti, ale též na *bezbřehé nezákonnosti a její přímém rozporu s hmotným právem jako takovým*, žádnou další argumentaci – nad rámec výše vypořádané – v tomto směru nepřináší a pouze zmiňují vyhlášku č. 501/2006 Sb., aniž by uvedli, kde konkrétně rozpor spatřují. V takovém případě však nejde o řádně uplatněný návrhový bod, kterým by se soud měl zabývat a za navrhovatele dohledávat případné nezákonnosti. Vykročil by tím z role nestranného arbitra sporu a suploval by tím úkoly advokáta navrhovatelů.
57. Návrh na zrušení změny č. 2 není ani ve vztahu k dotčenému pozemku v žádném z návrhových bodů důvodný, a tak jej soud výrokem II podle § 101d odst. 2 věty předposlední zamítl. Jelikož tím byla vyřešena předběžná otázka stěžejní k rozhodnutí žaloby proti napadenému rozhodnutí, odpadl tak důvod pro přerušení řízení o žalobě proti napadenému rozhodnutí, a tak soud výrokem V podle § 48 odst. 6 s. ř. s. rozhodl o jeho pokračování.

Shodu s prvopisem potvrzuje: L. K. U.

Obsah žaloby proti napadenému rozhodnutí

58. Žalobci popsali průběh správního řízení a uvedli, že podali dvakrát návrh na změnu územně plánovací dokumentace odpůrkyně tak, aby stavbu bylo možné legalizovat, aniž by od ní obdrželi reakci. S ohledem na uvedený popis měli za to, že řízení bylo zmatečné, rozhodnutí je nepřezkoumatelné a obsahuje řadu faktických chyb a nedostatků. Konkrétní vady však neuvedli, a tak soud tuto obecnou námitku nepovažuje za řádně uplatněný žalobní bod. Navrhovatelé jinak zopakovali argumentaci směřující proti územně plánovací dokumentaci.

Vyjádření žalovaného

59. Žalovaný zrekapituloval průběh správního řízení a uvedl, že byl při vydání napadeného rozhodnutí vázán potvrzujícím závazným stanoviskem, podle kterého je stavba v rozporu s územně plánovací dokumentací odpůrkyně.

Replika žalobců

60. Žalobci reagovali, že správní orgány nepostupovaly vůči všem vlastníkům v lokalitě nestranně, neboť většina staveb v lokalitě byla postavena obdobným způsobem, tedy „živelně“. I zde uvedli, že podali návrh na změnu územního plánu, který však odpůrkyně v rozporu se zákonem ignoruje. Vyvoleným osobám je přitom dovoleno v obci stavět prakticky cokoliv.

Posouzení žaloby proti napadenému rozhodnutí soudem

61. Je zřejmé, že jediným projednatelným žalobním bodem je tvrzená nezákonnost územně plánovací dokumentace, se kterou se soud vypořádal v rámci incidenčního přezkumu napadených OOP výše. Tento žalobní bod tedy není důvodný.
62. Pokud snad žalobci měli v úmyslu na str. 13 návrhu na zahájení řízení formulovat žalobní bod namítající, že úřední osoba městského úřadu postupovala diskriminačně, vykonávala-li státní stavební dohled jen na některých pozemcích, zatímco stejný problém je v lokalitě i v jiných případech, uvádí soud, že žalobci netvrdili žádný zásah do jejich právní sféry způsobený tím, že nebylo vedeno řízení o odstranění též jiných stavby v lokalitě. Navíc žalobci se ani nepokusili tvrdit, které konkrétní další stavby se v lokalitě vlastně nacházejí, natož pak které z nich jsou nepovolené a v rozporu s územně plánovací dokumentací a přesto nebylo nařízeno jejich odstranění, tím méně pak to, že důvodem rozdílného postupu správních orgánů ohledně těchto staveb byla diskriminace.
63. Soud též pro úplnost dodává, že správní orgány nebyly povinny přerušit řízení o dodatečném povolení stavby s ohledem na podané návrhy na změnu územního plánu odpůrkyně, neboť proces takové změny nebyl ani zahájen, a tak se nemohl nacházet ve finální fázi, kdy by přerušení řízení bylo namístě (srov. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 31. 1. 2019, č. j. 62 A 163/2017-76).
64. Z výše popsaných důvodů soud žalobu jako nedůvodnou zamítl (§ 78 odst. 7 s. ř. s.).

Rozhodnutí o náhradě nákladů řízení

65. O nákladech řízení soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. podle úspěchu ve věci.
66. Ve vztahu mezi navrhovatelem a odpůrkyní měla ve věci návrhu na zrušení napadených OOP plný úspěch odpůrkyně. Ta je malou obcí, která nevykonává působnost orgánu územního plánování ani působnost stavebního úřadu a zjevně nedisponuje odborným personálem nezbytným k obhajobě napadených OOP v soudním řízení. Tato aktivita tedy přesahuje její

běžnou úřední činnost, a proto má nárok na náhradu účelně vynaložených nákladů v tomto soudním řízení (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47, č. 3228/2015 Sb. NSS, bod 29, nebo rozsudek NSS ze dne 30. 4. 2015, č. j. 4 As 261/2014-70, bod 85), které v daném případě spočívají v zastupování advokátem. Zástupce odpůrkyně v soudním řízení učinil dva úkony právní služby po 3 100 Kč (převzetí a příprava zastoupení a sepsání vyjádření k návrhu) podle § 7 bodu 5, § 9 odst. 4 písm. d), a § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif). Součástí náhrady jsou též hotové výdaje zástupce ve výši 300 Kč za každý z těchto dvou úkonů podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Jelikož je zástupce odpůrkyně plátcem daně z přidané hodnoty, přiznal soud odpůrkyni též náhradu této daně (§ 57 odst. 2 s. ř. s.) ve výši 21 % z částky 6 800 Kč, tedy 1 428 Kč. Soud tedy výrokem IV odpůrkyni přiznal náhradu účelně vynaložených nákladů ve výši 8 228 Kč. Každý z navrhovatelů je povinen zaplatit odpůrkyni jednu polovinu jejích nákladů řízení, tj. 4 114 Kč. Náhradu nákladů řízení jsou navrhovatelé povinni zaplatit odpůrkyni ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.) k rukám jejího zástupce (§ 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve spojení s § 64 s. ř. s.).

67. Ve vztahu mezi žalobci a žalovaným ve věci žaloby proti napadenému rozhodnutí měl plný procesní úspěch žalovaný, kterému však žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, a tak mu soud náhradu nákladů nepřiznal (výrok VII).

Poučení:

Proti výroku I a V není kasační stížnost přípustná [§ 104 odst. 3 písm. b) s. ř. s.].

Proti ostatním výrokům tohoto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou 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.

Praha 12. září 2023

Shodu s prvopisem potvrzuje: L. K. U.

Lenka Bursíková, v. r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje: L. K. U.