



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Lenky Bursíkové, soudce Richarda Galise a soudkyně Marty Kotouček Mikoláškové ve věci

navrhovatelky: **M. H.**
bytem X
zastoupená advokátem Mgr. Pavlem Fryntou
sídlem Václavské náměstí 846/1, Praha 1

proti
odpůrkyni: **obec Ondřejov**
sídlem Choceradská 62, Ondřejov
zastoupená advokátem Mgr. Jiřím Hnátem
sídlem Na Pankráci 404/30a, Praha 4

a
žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**
sídlem Zborovská 11, Praha 5

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 3. 2024, č. j. 037947/2024/KUSK, a
o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – územního plánu Ondřejov vydaného
usnesením zastupitelstva obce Ondřejov ze dne 29. 6. 2022,

takto:

- I. Žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 3. 2024, č. j. 037947/2024/KUSK, se zamítá.**

- II. Návrh na zrušení části opatření obecné povahy – územního plánu Ondřejov vydaného usnesením zastupitelstva obce Ondřejov ze dne 29. 6. 2022, se zamítá.
- III. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o žalobě.
- IV. Navrhovatelka je povinna zaplatit odpůrkyni náhradu nákladů řízení o návrhu ve výši 12 342 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce odpůrkyně.

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Rozhodnutím ze dne 29. 11. 2023, č. j. MUMN/7663/2023/padm (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), Městský úřad Mnichovice zamítl navrhovatelčinu žádost o umístění stavby garáže na pozemek p. č. XA v k. ú. X. Důvodem bylo nesouhlasné závazné stanovisko orgánu územního plánování, dle něž bylo umístění novostavby garáže v rozporu s územním plánem Ondřejova vydaným usnesením zastupitelstva obce Ondřejov ze dne 29. 6. 2022 (dále jen „územní plán“), neboť má být umístěna do nezastavěného území na plochu „NZ – plochy zemědělské“ (dále jen „plocha NZ“). Jejím hlavním využitím je zemědělská půda a mezi přípustné stavby spadají především stavby pro zemědělství. Dopravní stavby pro odstavení vozidel zde nejsou přípustné. V ploše NZ nelze umisťovat stavby nesouvisající s hlavním či přípustným využitím.
2. Žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“) změnil výrok prvostupňového rozhodnutí tak, že zamítnutí navrhovatelčiny žádosti formálně opřel o jiná ustanovení zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), a o § 149 odst. 6 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, a v návaznosti na to změnil i příslušnou část odůvodnění. Ve zbytku prvostupňové rozhodnutí potvrdil. Žalovaný vyšel ze svého závazného stanoviska jako orgánu územního plánování, které potvrdilo závazné stanovisko, jež bylo podkladem prvostupňového rozhodnutí. Žalovaný zde dospěl ke stejnému závěru, že stavba garáže je v rozporu s územním plánem, neboť spadá mezi nepřípustná využití a ani nesplňuje parametry maximální rozlohy a výšky těch staveb, jejichž umístění je přípustné. Záměr je umisťován do nezastavěného území, a proto je současně v rozporu s Politikou územního rozvoje, jejíž čl. 19 požaduje zajištění ochrany nezastavěného území a zachování veřejné zeleně, a s čl. 7 písm. c) Zásad územního rozvoje Středočeského kraje, které akcentuje přednostní využití nezastavěných ploch v zastavěném území před výstavbou ve volné krajině.

Žaloba a návrh

3. Žalobou podle § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), se navrhovatelka domáhá zrušení napadeného rozhodnutí. Současně se návrhem podle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s. domáhá zrušení územního plánu v grafické i textové části týkající se vymezení plochy NZ na pozemku p. č. XA. Odkazuje na usnesení rozšířeného senátu ze dne 13. 9. 2016, č. j. 5 As 194/2014 – 36, č. 3470/2016 Sb. Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“), které umožnilo incidenční přezkum opatření obecné povahy.
4. Navrhovatelka uvádí, že vlastní pozemek p. č. XA. V původním územním plánu zde byla vymezena plocha „Bydlení“, kterou územní plán změnil na plochu NZ, stav.
5. Navrhovatelka vymezuje jediný žalobní bod. Namítá, že část územního plánu regulující její pozemek je nezákonná, a proto ji nelze aplikovat.

6. V návrhu navrhovatelka předně namítá, že na jejím pozemku byla plocha NZ nesprávně vymezena jako stávající stav. V původním územním plánu zde totiž byla plocha bydlení. Plocha na navrhovatelčině pozemku tak dle jejího názoru měla být označena jako plocha změny v grafické i textové části. Nelze také opomenout, že na navrhovatelčině pozemku byl v minulosti realizován vrt. Proto nejde o pouhou zemědělskou plochu, ale o plochu, na které již byly zahájeny přípravné práce pro stavbu rodinného domu. Územní plán tak byl vydán v rozporu s § 3 správního řádu.
7. Dále navrhovatelka namítá, že územní plán postrádá odůvodnění zejména ve vztahu ke změně plochy bydlení na plochu NZ. O této konkrétní změně není v odůvodnění ani zmínka. Jeví se jako by zakreslení plochy NZ na navrhovatelčině pozemku bylo chybné.
8. Navrhovatelka má též za to, že stanoviska, která byla podkladem územního plánu, jsou nezákonná a nepřezkoumatelná.
9. Konečně navrhovatelka poukazuje na rozpor textové části územního plánu s § 13 a přílohou č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a o způsobu evidence územně plánovací činnosti. V textové části totiž dle navrhovatelky chybí vymezení zastavěného území, neboť pouze odkazuje na grafickou část. Pokud by stačilo vymezení zastavěného území pouze v grafické části, byla by tato náležitost stanovena jen v čl. I „odst. 3“ písm. a) a nikoliv i čl. I odst. 1 písm. a) přílohy č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb. Na navrhovatelčině pozemku se navíc nachází vrt, a proto je „zastavěnou plochou“.

Vyjádření odpůrkyně

10. Odpůrkyně navrhuje zamítnutí návrhu. Uvádí, že územní plán vydala v souladu s právními předpisy. Návrh je podle ní opožděný. Usnesení rozšířeného senátu č. j. 5 As 194/2014 – 36 je v nynější věci nepoužitelné, neboť podmínkou jeho aplikace je, že důvody nezákonnosti opatření obecné povahy musely vyjít najevo až po uplynutí jednoleté lhůty dle § 101b s. ř. s. O nemožnosti výstavby na svém pozemku však navrhovatelka musela vědět již v době schvalování územního plánu. Navrhovatelka proti obsahu územního plánu nijak nebrojila. Nemůže se opírat o změnu postoje k výstavbě na svém pozemku.
11. Územní plán nezasahuje do navrhovatelčiných práv. Na „definitivní“ úpravě charakteru určitého pozemku oproti dřívějšímu územnímu plánu není nic protiprávního. Jinak by se nemohl věcně odchýlit od předchozího vymezení využití území. Navrhovatelka ani dostatečně konkrétně nepopsala, jak územní plán zasáhl do jejích práv. Její pozemek nebyl ani podle předchozího územního plánu bez dalšího určen k výstavbě.
12. Navrhovatelčin pozemek je v územním plánu skutečně vymezen v plochách NZ. Jedná se o nezastavěný pozemek vedený v evidenci jako „TTP“. Stav nelze posuzovat dle dřívějšího územního plánu. Navrhovatelka směřuje změnu územního plánu s novým územním plánem. Z toho důvodu nelze její pozemek označit jako plochu změny. Odpůrkyně nemohla vyhodnotit, proč došlo ke změně plochy bydlení na plochu NZ, neboť se jedná o nový územní plán, a nikoliv o změnu.
13. Navrhovatelčina argumentace ohledně existence vrtu je obecná a účelová. Navrhovatelka nepředložila žádné důkazy o jeho existenci a není ani znám charakter či účel vrtu. Nedoložila jeho dokumentaci, a zda byl proveden v souladu s právními předpisy.
14. V odůvodnění územního plánu nelze zdůvodňovat regulaci každého pozemku samostatně. Řeší se v něm plochy zahrnující více pozemků. Dotčené orgány obecně neakceptovaly

návaznost na předchozí územní plán, např. s ohledem na zábory zemědělského půdního fondu. U půdy v I. a II. třídě ochrany lze jen velmi těžko shledat veřejný zájem na výstavbě rodinných domů převyšující veřejný zájem na ochraně zemědělského půdního fondu.

15. Vymezení zastavěného území stanoví § 58 stavebního zákona. Navrhovatelčin pozemek není v intravilánu a ani nesplňuje žádnou z podmínek dle odst. 2 tohoto ustanovení. Zejména se nejedná o stavební pozemek dle § 2 odst. 1 písm. c) stavebního zákona. Otázka existence vrtu je irelevantní. I v předchozím územním plánu byl tento pozemek toliko navržen k bydlení. Nešlo o konečný stav.
16. Konečně odpůrkyně odkazuje na judikaturu, dle níž nelze proporcionalitu územního plánu posuzovat, byl-li navrhovatel pasivní v procesu jeho pořizování, a soud má být při přezkumu územního plánu zdrženlivý.

Vyjádření žalovaného

17. Žalovaný navrhuje zamítnutí žaloby a opakuje obsah napadeného rozhodnutí. Dodává, že bylo na navrhovatelce, aby svá práva střežila při projednávání územního plánu. Žalovaný rozhodoval v souladu s ním. Nemohl se odchýlit od závazného stanoviska orgánu územního plánování, které bylo nesouhlasné. Námitky obsažené v žalobě, resp. návrhu směřují čistě proti územnímu plánu a stanoviskům, která byla jeho podkladem.

Replika

18. V replice navrhovatelka dodává, že odpůrkyně změnila regulaci jejího pozemku z plochy bydlení na plochu NZ, čímž znemožnila výstavbu a znehodnotila jej. V tom spatřuje zásah do svých subjektivních veřejných práv. Opakuje, že odpůrkyně se při pořizování územního plánu nezabývala tím, proč na navrhovatelčině pozemku vymezila plochu NZ.

Jednání

19. Během jednání navrhovatelka a odpůrkyně setrvaly na svých stanoviscích. Žalovaný byl k jednání řádně a včas předvolán, ovšem z účasti na jednání se omluvil a nedostavil se. Jelikož ani nepožádal o odročení, soud věc v souladu s § 49 odst. 3 s. ř. s. projednal v jeho nepřítomnosti.
20. Odpůrkyně dodala, že navrhovatelka není aktivně legitimována k námitkám, že podkladová stanoviska byla nepřezkoumatelná a nezákonná a nebyly dodrženy požadavky vyhlášky č. 500/2006 Sb. Územní plán dle odpůrkyně zdůvodňuje, jaké plochy jsou rozvojové a zastavitelné. Celkovou koncepcí územního plánu je, že takové plochy nevymezuje tam, kde by to vyžadovalo dodatečnou výstavbu infrastruktury, což je i případ navrhovatelčina pozemku. Zastavitelné plochy a plochy pro výstavbu vymezuje v návaznosti na stávající výstavbu, což taktéž navrhovatelčin pozemek nesplňuje. Podmínkou jejich vymezení je i existující dopravní spojení, které k navrhovatelčině pozemku neexistuje. Územní plán také chrání nezastavěné území. Navrhovatelčin pozemek je trvalým travním porostem a současně chráněn jako orná půda. Rozvojové plochy jsou v územním plánu definovány s rezervou na dalších 15 až 20 let. Navrhovatelka proti návrhu územního plánu nepodala námitky ani připomínky, odpůrkyně proto neměla důvod se zaměřit přímo na její pozemek. Nebylo na odpůrkyni, aby sama o sobě zjišťovala, zda se na navrhovatelčině pozemku nacházel vrt.
21. Navrhovatelka v reakci na to zdůraznila, že návrh nesměřuje proti proporcionalitě přijatého řešení (kde by bylo relevantní podání námitek), nýbrž vůči procesnímu pochybení odpůrkyně spočívajícímu v tom, v původním územním plánu byl navrhovatelčin pozemek

vymezen v ploše bydlení, zatímco nyní je zde zakreslena plocha NZ, aniž by bylo současně vyznačeno, že jde o změnu. Tato změna navíc nebyla žádným způsobem zdůvodněna, což způsobuje nepřezkoumatelnost územního plánu.

22. Soud provedl k návrhu navrhovatelky důkaz výpisem z katastru nemovitostí ze dne 19. 7. 2024, dle něž navrhovatelka vlastní pozemek p. č. XA. Pozemek je v katastru evidován s druhem trvalý travní porost.
23. Ostatní navrhovatelkou navržené důkazy soud neprováděl, neboť se jedná o listiny, které jsou součástí správního spisu, jak ostatně sama navrhovatelka v návrhu uvádí. Seznámení se s obsahem správního spisu podle judikatury nevyžaduje provádění dokazování (srov. např. rozsudek NSS ze dne 14. 5. 2015, č. j. 7 As 83/2015 – 56, nebo ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008 – 117, č. 2383/2011 Sb. NSS). Odpůrkyně na jednání navrhla vyslechnout zpracovatele, resp. projektanta územního plánu k tomu, aby vysvětlil, jaké důvody vedly odpůrkyni ke změnám oproti původnímu územnímu plánu ve vazbě na celkovou koncepci územního plánu. Ani tento důkaz soud neprováděl, neboť důvody přijetí určité regulace v územním plánu musí být v první řadě patrné ze samotného územního plánu; a v dané věci se navíc jednalo o skutečnost irelevantní pro posouzení věci samé, neboť soud dospěl k závěru, že územní plán nevykazuje navrhovatelkou namítané deficitní odůvodnění (viz níže body 38 a 39).

Podmínky řízení

24. Soud nejprve ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků a splňuje všechny formální požadavky na ni kladené. Jsou tedy splněny veškeré procesní předpoklady k jejímu věcnému projednání.
25. Dále se soud zabýval splněním podmínek řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Rozšířený senát v usnesení č. j. 5 As 194/2014 – 36 dospěl k závěru, že návrh na incidenční přezkum opatření obecné povahy dle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s. (o němž se jedná v nynější věci), je oprávněn podat ten, kdo je současně oprávněn podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh ve věci, ve které bylo opatření obecné povahy užito; tento návrh je třeba podat společně se žalobou proti rozhodnutí, nečinnosti nebo zásahu, tj. ve lhůtě pro společně podávanou žalobu, a to bez ohledu na lhůtu uvedenou v § 101b odst. 1 s. ř. s. Zvláštní podmínkou řízení o incidenčním návrhu na zrušení opatření obecné povahy je pak jeho akcesoričnost, tj. jeho reálný význam pro rozhodnutí o žalobě proti úkonu správního orgánu, kterým bylo opatření obecné povahy vůči navrhovateli použito (usnesení NSS ze dne 4. 10. 2022, č. j. 4 Ao 7/2021 – 179, č. 4404/2022 Sb. NSS)
26. Navrhovatelka je aktivně procesně legitimována dle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s., neboť podala návrh na zrušení části územního plánu společně s žalobou proti napadenému rozhodnutí. Soud ověřil, že územní plán byl skutečně použit při vydání napadeného rozhodnutí. Žalovaný zamítl navrhovatelčinu žádost o umístění stavby právě pro rozpor s územním plánem. Navrhovatelka jediným žalobním bodem brojí proti tomuto závěru s tím, že regulace jejího pozemku v územním plánu je nezákonná. Incidenčním návrhem se následně domáhá jejího zrušení. Pokud by soud návrhu vyhověl, musel by současně zrušit i napadené rozhodnutí, které je postaveno právě na závěru o nesouladu umístěvané stavby s vymezením plochy NZ v územním plánu na navrhovatelčině pozemku (další důvody – rozpor s politikou územního rozvoje a zásadami územního rozvoje, jsou zjevně jen podpůrné, neboť z ustanovení citovaných žalovaným neplyne kategorický zákaz umístění

jakýchkoliv záměrů, pouze preference jejich umisťování do zastavěného území). Je tedy splněna i podmínka akcesoričnosti návrhu.

27. Návrh je včasný, neboť byl podán ve lhůtě pro podání žaloby proti napadenému rozhodnutí (viz výše citované usnesení rozšířeného senátu). Odpůrkyně ve svém vyjádření dezinterpretuje závěry rozšířeného senátu. Rozšířený senát nestanovil jako podmínku pro aplikaci svých závěrů (zejm. o lhůtě k podání návrhu), že „*důvody nezákonnosti určité části opatření obecné povahy musely vyjít najevo až po uplynutí této lhůty, právě v souvislosti s individuálním správním aktem, kterým je regulace obsažená v opatření obecné povahy v konkrétním případě aplikována*“ (zvýraznil soud), byť to odpůrkyně vydává za doslovnou citaci. Ve skutečnosti zní věta poslední bodu 15 citovaného usnesení takto: „[v] *mnoha případech navíc mohou důvody nezákonnosti určité části opatření obecné povahy vyjít najevo až po uplynutí této lhůty, právě v souvislosti s individuálním správním aktem, kterým je regulace obsažená v opatření obecné povahy v konkrétním případě aplikována.*“ (zvýraznil soud). Rozšířený senát tedy tuto pasáž vyřkl pouze na argumentační podporu navazujícího závěru, že při přezkumu individuálních správních aktů vydaných na základě nezákonného opatření obecné povahy nelze bezvýjimečně trvat na tříleté lhůtě k podání návrhu na zrušení takového opatření (viz následující bod 16). Nestanovil žádnou další podmínku včasnosti incidenčního návrhu.
28. Soud dodává, že jsou splněny i další podmínky řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Územní plán je opatřením obecné povahy (§ 43 odst. 4 stavebního zákona), které dne 15. 7. 2022 nabylo účinnosti.

Posouzení věci

29. Jak již bylo výše řečeno, navrhovatelka uplatnila v žalobě proti napadenému rozhodnutí jediný žalobní bod: žalovaný aplikoval územní plán, jehož regulaci (zejména vymezení plochy NZ na svém pozemku) považuje za nezákonnou. Jeho posouzení je tedy podmíněno posouzením návrhu na zrušení části územního plánu, resp. důvodností návrhových bodů, jimiž je soud při přezkumu vázán (§ 101d odst. 1 s. ř. s.).

Odpůrkyně nepochybila při vymezení stabilizovaných ploch

30. Navrhovatelka proti územnímu plánu předně namítá, že její pozemek je nesprávně vymezen jako plocha NZ, stávající stav, přestože v původním územním plánu byla vymezen jako plocha bydlení.
31. Podle § 2 odst. 1 písm. b) vyhlášky č. 500/2006 Sb. se pro účely této vyhlášky rozumí koordinačním výkresem výkres zahrnující *navržené řešení, neměněný současný stav* a důležitá omezení v území, zejména limity využití území (§ 26 odst. 1 stavebního zákona).
32. Soudnímu přezkumu vymezení tzv. stabilizovaných ploch se již podrobně věnovala judikatura NSS. V rozsudku ze dne 25. 9. 2020, č. j. 6 As 151/2019 – 53, č. 4090/2020 Sb. NSS, NSS dospěl k závěru, že „*v těch případech, kde dotčená osoba nepodá proti návrhu územního plánu námitky, postačuje, že pořizovatel (resp. obec) vyšel při zachycení neměněného současného stavu (stabilizovaných ploch) z územně analytických podkladů, jež měl k dispozici, a z dalších závazných podkladů. Nedostal-li se s nimi do rozporu, nemusí mapové zachycení stabilizovaných ploch v textové části územního plánu nijak zvlášť zdůvodňovat, neboť úkolem odůvodnění územního plánu je především vysvětlit a obhájit navržené změny v území. Obhajobu svých skutkových závěrů, prostřednictvím níž vyvrací důvodnost výhrad navrhovatele, jež v procesu přípravy územního plánu nezazněly, může samozřejmě odpůrce formulovat až v řízení*

před soudem, typicky ve vyjádření k podanému návrhu na zrušení územního plánu. [...] Soudní přezkum územního plánu se v takovém případě k žalobní námitce omezí na kontrolu toho, zda se pořizovatel územního plánu neodchýlil od územně analytických podkladů, případně dalších závazných podkladů, které měl při přípravě územního plánu k dispozici, a zda určení stabilizovaných ploch v územním plánu není ve zcela zjevném a příkrém rozporu s realitou (tedy se skutkovým stavem). K tomu musí ovšem snést důkazy navrhovatel, chce-li závěr o stávajícím užívání sporného pozemku před soudem vyvrátit. Důkazní břemeno tak leží na navrhovateli, jenž zůstal v procesu přijímání územního plánu pasivní.“

33. Z obsahu správního spisu plyne, že navrhovatelčin pozemek je v koordinačním i hlavním výkresu skutečně vymezen jako plocha NZ, „stav“ (v kontrastu s některými jinými plochami, jež jsou označeny jako „návrh“ nebo „plocha změň“), tedy jako plocha stabilizovaná ve smyslu § 2 odst. 1 písm. b) vyhlášky č. 500/2006 Sb., a nikoliv jako navržené řešení. Současně je ze správního spisu zřejmé, že navrhovatelka v průběhu pořizování územního plánu nepodala námitky.
34. Soud musí předně konstatovat, že navrhovatelka nesprávně chápe již samotný pojem stabilizovaných ploch, tj. vyznačení určité plochy jako (stávající) „stav“ v územním plánu. Jak vyplývá již z citovaného § 2 odst. 1 písm. b) vyhlášky č. 500/2006 Sb., takto se vymezují plochy *neměnného současného stavu* – v kontrapozici s plochami *navrženého řešení*. „Stavem“ (tím stávajícím) dle výkresů územního plánu se tedy nemíní dosavadní regulace (tj. stav dle předchozího územního plánu), nýbrž současný *faktický* (reálný) stav využívání pozemků (oproti navrhovanému řešení, tj. změně faktického stavu). Z toho vychází i výše citovaný rozsudek NSS, neboť mj. připouští (k žalobní námitce a za předpokladu, že k tomu navrhovatel snese odpovídající důkazy) i přezkum toho, zda „*určení stabilizovaných ploch v územním plánu není ve zcela zjevném a příkrém rozporu s realitou (tedy se skutkovým stavem)*“ (zvýraznil soud). Skutečnost, že navrhovatelčin pozemek byl dle jejích tvrzení v dřívějším územním plánu vymezen jako plocha bydlení, je tedy zcela irelevantní. Podstatné je pouze to, zda byl ke dni vydání územního plánu fakticky využíván jako zemědělský (resp. způsobem převážně odpovídajícím vymezení plochy NZ).
35. Navrhovatelka v průběhu pořizování územního plánu nepodala námitky, zůstala tedy pasivní. Za této situace bylo dle výše citovaného rozsudku na ní, aby prokázala, že se pořizovatel odchýlil od územně analytických podkladů, případně dalších závazných podkladů, které měl při přípravě územního plánu k dispozici, a že určení stabilizovaných ploch v územním plánu bylo ve zcela zjevném a příkrém rozporu s realitou. Navrhovatelka ovšem žádné důkazy nepředkládá. Tvrdí jen, že na jejím pozemku byl proveden vrt v rámci přípravných prací pro realizaci rodinného domu. K tomuto tvrzení neoznačila jediný důkaz a ani je více nerozvedla. Samotná existence vrtu by přitom na převládajícím reálném využití navrhovatelčina pozemku jako zemědělské plochy nic nezměnila – i kdyby ji navrhovatelka prokázala. Navíc, jak plyne z výše citovaného rozsudku č. j. 6 As 151/2019, by musela být (v důsledku navrhovatelčiny pasivity, tj. nepodání námitek) existence vrtu patrná z územně analytických podkladů, případně dalších závazných podkladů, které měl pořizovatel při přípravě územního plánu k dispozici. Nestálo by tedy prokázat jen jeho existenci, ale i to, že plynula z těchto podkladů.
36. Soud tedy konstatuje, že navrhovatelka neprokázala, že by odpůrkyně vymezila stabilizovanou plochu NZ v rozporu se závaznými podklady a ve zcela zjevném a příkrém rozporu s realitou, což samo o sobě činí tento návrhový bod nedůvodným. Jen nad rámec pak lze poukázat na to, že odpůrkyně při vymezení stabilizované plochy na navrhovatelčině

pozemku řádně vycházela z údajů katastru nemovitostí (jak uvádí ve svém vyjádření). Dle výpisu z katastru nemovitostí je totiž navrhovatelčin pozemek evidován jako trvalý travní porost, což odpovídá využití ploch zemědělských (NZ).

37. Pokud žalobkyně v replice tvrdí, že územní plán zasáhl do jejích práv tím, že změnil původní regulaci spočívající v ploše bydlení na plochu NZ, lze jen opět odkázat na shora citovaný rozsudek č. j. 6 As 151/2019 – 53, který v bodě 12 shrnuje dosavadní judikaturu NSS, dle níž *„územní plán nemůže zasáhnout do práv dotčených osob, pokud pouze potvrzuje a nijak nemění skutečný stávající způsob využití pozemku [...] To platí, i když je pořizován územní plán nový – i v tomto případě se skutečný stávající způsob využití pozemku nemění.“* Jinými slovy navrhovatelka se v intencích tohoto rozsudku mohla bránit proti samotnému předpokladu pro klasifikaci ploch NZ jako stabilizovaných, tedy bylo na ní, aby vyvrátila skutkový závěr odpůrkyně o existenci stabilizované plochy NZ na navrhovatelčině pozemku. To se jí nezdařilo. V takovém případě je třeba vyjít z toho, že vymezení *stabilizované* plochy NZ toliko potvrdilo neměnný skutečný způsob využití, což nemohlo zasáhnout do navrhovatelčiných práv (přestože oproti dřívějšímu územnímu plánu vymezil nový územní plán plochu NZ namísto dřívější plochy bydlení).
38. K související námitce, že územní plán je nepřezkoumatelný, neboť neobsahuje úvahu, proč došlo ke změně plochy bydlení na plochu NZ, soud dodává, že vychází z mylného předpokladu, že plocha NZ měla být vyznačena jako plocha změny, a nikoliv plocha stabilizovaná. Ten byl výše vyvrácen. Nezbyvá proto než konstatovat, že za situace, kdy navrhovatelka nevznesla v průběhu pořizování územního plánu odpovídající námitku, nebylo povinností odpůrkyně odůvodňovat mapové zachycení stabilizovaných ploch, neboť *„úkolem odůvodnění územního plánu je především vysvětlit a obhájit navržené změny v území“* (viz bod 19 shora citovaného rozsudku č. j. 6 As 151/2019 – 53). Územní plán tedy není nepřezkoumatelný jen z důvodu, že neobsahuje zdůvodnění toho, proč byla na navrhovatelčině pozemku vymezena plocha NZ (jako stabilizovaná).
39. Pro úplnost lze poznamenat, že i kdyby byla na navrhovatelčině pozemku vymezena plocha změn, nebyla by odpůrkyně povinna v územním plánu konkrétně odůvodnit změnu využití navrhovatelčina pozemku (aniž by navrhovatelka předtím podala námitky). Nelze totiž požadovat, aby obecná část odůvodnění územního plánu už předem zdůvodňovala příslušnou regulaci z pohledu každého dotčeného pozemku. Teprve až na základě podané námitky či připomínky by byl pořizovatel územního plánu povinen regulaci určité funkční plochy odůvodnit (viz body 20 až 22 rozsudku NSS ze dne 2. 8. 2018, č. j. 10 As 33/2018 – 39).

Námitka nezákonnosti a nepřezkoumatelnosti stanovisek není řádným návrhovým bodem

40. Navrhovatelka dále namítá, že stanoviska, jež byla podkladem pro vydání územního plánu, jsou nezákonná a nepřezkoumatelná. K tomu obsírně cituje judikaturu NSS a § 149 odst. 2 správního řádu.
41. Podle § 101b odst. 2 věty první s. ř. s. musí návrh obsahovat návrhové body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje navrhovatel opatření obecné povahy nebo jeho část za nezákonné. To znamená, že navrhovatel má povinnost uvést v návrhu konkrétní (tj. ve vztahu k navrhovateli a k projednávané věci individualizovaná) skutková tvrzení doprovázená (v témže smyslu) konkrétní právní argumentací, z nichž plyne, z jakých důvodů považuje navrhovatel napadnou část opatření obecné povahy za nezákonnou. Líčení skutkových okolností nemůže být toliko typovou charakteristikou

určitých „obvyklých“ nezákonností, k nimž při vyřizování věcí určitého druhu může docházet, nýbrž zcela jasně individualizovaným, a tedy od charakteristiky jiných konkrétních skutkových dějů či okolností jednoznačně odlišitelným popisem [viz obdobně již rozsudek rozšířeného senátu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005 – 58, č. 835/2006 Sb. NSS, týkající se institutu žalobních bodů dle § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

42. Navrhovatelka toliko obecně namítla „*nezákonnost a nepřezkoumatelnost*“ všech stanovisek, která byla podkladem územního plánu. V návrhu chybí jakékoliv konkrétní a individualizované skutkové tvrzení (navrhovatelka ani neuvádí, jaká stanoviska by měla těmito vadami trpět) a jakékoliv zdůvodnění toho, proč by mělo být to které stanovisko nezákonné či nepřezkoumatelné. Navrhovatelčina námitka tedy nepředstavuje návrhový bod ve smyslu § 101b odst. 2 věty první s. ř. s., jímž by se soud mohl věcně zabývat.

Zastavěné území bylo vymezeno v souladu s vyhláškou č. 500/2006 Sb.

43. Navrhovatelka nakonec namítá, že odpůrkyně vymezila zastavěné území v rozporu s § 13 a čl. I odst. 1 písm. a) přílohy č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb.
44. Podle § 13 odst. 1 věty první a druhé vyhlášky č. 500/2006 Sb. obsahuje územní plán textovou a grafickou část. Náležitosti obsahu územního plánu, včetně jeho odůvodnění, jsou stanoveny v příloze č. 7.
45. Podle čl. I odst. 1 písm. a) přílohy č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb. obsahuje textová část územního plánu vymezení zastavěného území.
46. Podle čl. I odst. 4 písm. a) přílohy č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb. obsahuje grafická část územního plánu výkres základního členění území obsahující vyznačení hranic zastavěného území.
47. Z obsahu správního spisu plyne, že součástí územního plánu (grafické části) je i výkres základního členění území, v němž jsou modrou nepřerušovanou čarou vyznačeny hranice zastavěného území. Textová část územního plánu dále obsahuje kapitolu „*a. vymezení zastavěného území*“, ve které se uvádí, že „*[z]astavěné území bylo vymezeno v rámci zpracování územního plánu a je zakresleno ve Výkrese základního členění území, číslo 1 i v ostatních výkresech. Hranice zastavěného území byla vymezena v souladu s právním předpisem a zachycuje stav k 31.10.2021.*“
48. Soud nemá z pohledu výše citovaných ustanovení vyhlášky č. 500/2006 Sb. územnímu plánu co vytknout. Textová část obsahuje vymezení zastavěného území (byť zčásti odkazuje na grafickou část) a grafická část řádně zachycuje jeho hranice. Takové vymezení zcela vyhovuje textu čl. I odst. 1 písm. a) i čl. I odst. 4 písm. a) přílohy č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb. Soud ani neshledává žádný racionální důvod, proč by textová část územního plánu nemohla odkazovat na grafickou (a ani navrhovatelka jej nepředkládá). Naopak je to logické a fakticky i jediné možné provedení citovaných ustanovení vyhlášky. Vymezení zastavěného území, pokud jde o jeho konkrétní rozsah (na jakém území se nachází), nelze přesně vymezit jinak, než zakreslením do mapy – tedy právě v grafické části. Alternativou by bylo vyjmenování jednotlivých pozemkových parcel, které se v něm nacházejí. To by ale bylo ve svém důsledku nepřehledné řešení (v takovém výčtu se nelze snadno vizuálně orientovat jako v mapě), které by navíc neslo riziko zbytečných chyb (rozpory mezi výčtem a vymezením v grafické části) a bylo by v některých situacích i neproveditelné (neboť hranice zastavěného území nemusí nutně přesně kopírovat hranice pozemkových parcel dle katastru nemovitostí). Ostatně navrhovatelka ani neuvádí, jak ji toto údajné pochybení mělo zkrátit

na právech. Sama si je na základě grafické části územního plánu dobře vědoma toho, že její pozemek se *nenachází* v zastavěném území. Z hlediska jejího postavení by se nic nezměnilo, pokud by tatáž skutečnost zároveň duplicitně plynula i z textové části územního plánu.

49. K závěrečné strohé námitce, že nelze opomenout existenci vrtu na navrhovatelčině pozemku, soud znova připomíná, že k tomuto tvrzení navrhovatelka neoznačila jediný důkaz. I kdyby je ale prokázala, samotná existence vrtu není nijak relevantní z hlediska podmínek vymezení zastavěného území dle § 58 odst. 2 stavebního zákona. Především nečiní navrhovatelčin pozemek zastavěným stavebním pozemkem ve smyslu písm. a) tohoto ustanovení. Stavebním pozemkem je totiž dle § 2 odst. 1 písm. b) stavebního zákona „*pozemek, jeho část nebo soubor pozemků, vymezený a určený k umístění stavby územním rozhodnutím, společným povolením, kterým se stavba umísťuje a povoluje [...], anebo regulačním plánem*“. Navrhovatelka ani netvrdí, že by nějaké takové rozhodnutí (či regulační plán) bylo vydáno (natož aby byla nějaká stavba provedena a skutečně se tak jednalo o „zastavěný“ stavební pozemek).

Závěr a náklady řízení

50. S ohledem na to, že soud shledal veškeré návrhové body nedůvodnými, je nedůvodný i jediný žalobní bod, jímž navrhovatelka namítala nezákonnost regulace jejího pozemku v územním plánu. Proto soud prvním a druhým výrokem zamítl žalobu i incidenční návrh jako nedůvodné (§ 78 odst. 7 s. ř. s. a § 101d odst. 2 věta druhá s. ř. s.).
51. O náhradě nákladů řízení *o žalobě* soud rozhodl třetím výrokem podle § 60 odst. 1 s. ř. s., z něhož plyne, že právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení před soudem má účastník, který byl ve věci plně úspěšný. Navrhovatelka nebyla úspěšná, náhrada nákladů řízení o žalobě jí proto nenáleží. Žalovanému, který byl naopak plně úspěšný, žádné náklady řízení o žalobě nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly. Žádný z účastníků proto nemá právo na náhradu nákladů řízení.
52. O náhradě nákladů řízení *o návrhu* soud rozhodl čtvrtým výrokem taktéž podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Navrhovatelka ani zde nebyla úspěšná, a proto jí nepřísluší náhrada nákladů řízení o návrhu. Úspěšná odpůrkyně má právo na plnou náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení. Je totiž malou obcí, jejíž obecní úřad nemá působnost při pořizování územního plánu [§ 6 odst. 1 písm. a) stavebního zákona, pořizovatelem územního plánu byl Městský úřad Říčany], a která nedisponuje odborným aparátem nezbytným pro obhajobu územního plánu v soudním řízení. Tato činnost přesahuje rámec obvyklé úřední činnosti odpůrkyně a náklady na zastoupení advokátem je proto třeba pokládat za důvodně vynaložené (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014 – 47, č. 3228/2015 Sb. NSS, bod 29). Náhradu nákladů řízení o návrhu tvoří odměna advokáta ve výši 9 300 Kč za tři úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, sepis vyjádření k návrhu a účast u ústního jednání) podle § 7 bodu 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, a náhrada hotových výdajů ve výši 900 Kč za tři úkony právní služby podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Zástupce odpůrkyně je plátcem daně z přidané hodnoty, k nákladům řízení tak patří podle § 57 odst. 2 s. ř. s. i náhrada za daň z přidané hodnoty v sazbě 21 % ve výši 2 142 Kč. Náhrada nákladů řízení o návrhu tedy činí celkem 12 342 Kč.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku 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 nejblíže 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 13. srpna 2024

Lenka Bursíková v. r.
předsedkyně senátu