



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Karla Šimky a soudkyň Sylvie Šiškeové a Evy Šonkové v právní věci navrhovatele: **P. Š.**, zast. Mgr. Janem Špačkem, advokátem, se sídlem Dobrovského 1303/13, Praha 7, proti odpůrci: **město Žatec**, se sídlem náměstí Svobody 1, Žatec, zast. JUDr. Tomášem Těmínem, Ph.D., advokátem, se sídlem Karlovo náměstí 559/28, Praha 2, ve věci návrhu na zrušení opatření obecné povahy „Změna č. 10 Územního plánu Žatec“, schváleného usnesením zastupitelstva města Žatec ze dne 8. 9. 2022, č. 155/22, a opatření obecné povahy „Změna č. 13 Územního plánu Žatec“, schváleného usnesením zastupitelstva města Žatec ze dne 24. 3. 2022, č. 41/22, o kasační stížnosti navrhovatele proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 16. 8. 2023, č. j. 142 A 2/2023-73,

t a k t o :

- I. Výroky I a III rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 16. 8. 2023, č. j. 142 A 2/2023-73, **s e r u š í** a věc **s e** v tomto rozsahu **v r a c í** Krajskému soudu v Ústí nad Labem k dalšímu řízení.
- II. Ve zbytku **s e** kasační stížnost **z a m í t á**.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Navrhovatel je vlastníkem pozemků parc. č. XA, XB a XC v katastrálním území Ž. Změna územního plánu města Žatec č. 10 účinná od 29. 9. 2022 („změna ÚP č. 10“) ponechala jeho pozemky v ploše SOs 2 ve 3. etapě výstavby a umístila na ně územní rezervu SOs 102. Změna územního plánu města Žatec č. 13 účinná od 27. 4. 2022 („změna ÚP č. 13“)

přesunula pozemky třetích osob v ploše označené jako *SV 17 část* (dále jen „plocha SV 17“) ze 3. etapy do 1. etapy výstavby.

[2] Dřívější změna územního plánu města Žatec č. 6 („změna ÚP č. 6“) účinná od 16. 6. 2019 zařadila navrhovatelovy pozemky do plochy SOs 2 a do 3. etapy výstavby a na části pozemků vymezila územní rezervu SOs 101. Územní rezervu vymezenou změnou ÚP č. 6 zrušil Krajský soud v Ústí nad Labem (dále jen „krajský soud“) na základě návrhu podaného právním předchůdcem navrhovatele rozsudkem ze dne 5. 2. 2020, č. j. 40 A 13/2019-103. Změna ÚP č. 10 umístila územní rezervu SOs 102 do jiné části stěžovatelových pozemků, než byla umístěna územní rezerva SOs 101 zrušená krajským soudem. Velikost této plochy se nezměnila.

[3] Navrhovatel nesouhlasil s tím, že změna ÚP č. 10 nezařadila jeho pozemky do 1. etapy výstavby a že na ně umístila územní rezervu. Dále se navrhovatel bránil proti tomu, že změna ÚP č. 13 zařadila pozemky v ploše SV 17 do 1. fáze etapizace. Krajský soud výrokem I nyní napadeného rozsudku zamítl návrh na zrušení změny ÚP č. 10, výrokem II zamítl návrh na zrušení změny ÚP č. 13 a výrokem III uložil navrhovateli, aby odpůrci uhradil náklady řízení.

II. Kasační stížnost navrhovatele a vyjádření odpůrce

[4] Navrhovatel (dále jen „stěžovatel“) v kasační stížnosti tvrdí, že se krajský soud nevypořádal s jeho námitkou, podle níž odpůrce neodůvodnil přeražení plochy SV 17 (konkrétně pozemku parc. č. XD ve vlastnictví třetí osoby) ze 3. do 1. etapy výstavby. Tato změna odporuje stanovisku pořizovatele. Stěžovatel nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že se nezměnil způsob využití plochy SV 17 ani záměry, jež lze v této ploše realizovat. Kvůli změně fáze etapizace plochy SV 17 naroste dopravní zátěž, na kterou stávající dopravní infrastruktura v místě nestačí. To přinese negativní důsledky pro danou oblast i pro centrum města. Postupná výstavba, jež byla cílem etapizace, měla zajistit související budování infrastruktury včetně dopravní. Byl také popřen princip původního územního plánu, který počítal s tím, že nejprve budou zastavěny plochy v centru a až následně na okraji města. Podle stěžovatele není správný ani závěr krajského soudu, že do lokality je již dovedena pitná voda, kanalizace a elektřina, a okolní pozemky nebudou zatěžovány budováním infrastruktury. Stále totiž bude nutné zřizovat přeložky těchto sítí. Krajský soud k tomu (např. ke stavu vybudování plynovodu) neprovedl komplexní dokazování.

[5] Téměř všechny plochy „*Bydlení kolektivní*“ byly přesunuty ze 3. a 2. etapy do 1. etapy. Naopak plochy „*Směšené obytné se službami*“ (stěžovatelovy pozemky) jako prakticky jediné zůstávají nadále ve 3. etapě. Jedinými vlastníky ploch ve zkoumané lokalitě na jih od centra města, které také zůstávají ve 3. etapě, jsou kromě stěžovatele město Žatec nebo Česká republika. Ti však nepředstavili žádnou koncepci rozvoje území. Převedení plochy SV 17 ze 3. do 1. etapy povede k vyčerpání kapacit sítí. Ty byly určeny pro etapizaci původně předpokládaný rovnoměrný rozvoj ploch směrem z centra k okrajům města, a to jak ploch k bydlení, tak ploch pro výrobu a jejich postupné napojování na sítě.

[6] Stěžovatel také nesouhlasí s tím, že jeho pozemky byly znovu zahrnuty do územní rezervy (stěžovatel užívá pojem *stavební uzávěra*, není však pochyb, že myslí územní

pokračování

rezervu, pozn. NSS). Odpůrce se však jeho argumentům proti zařazení pozemků do územní rezervy dostatečně nevěnoval. Krajský soud toto nedostatečné odůvodnění pouze nekriticky převzal a jeho rozsudek je nepřezkoumatelný i nezákonný. Odůvodnění územní rezervy je podle stěžovatele v rozporu s § 23b odst. 1 zákona č. 183/2006, o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Územní rezervu nebylo možné vymezit, neboť plocha přesáhla výměru pro posouzení vlivu na životní prostředí.

[7] Odpůrce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že krajský soud podrobně vysvětlil, že změna etapizace u plochy SV 17 nezasahuje do stěžovatelových hmotných práv. Podle odpůrce jde o *actio popularis*. Ačkoli byly stěžovatelovy námitky ohledně neexistence infrastruktury obecné, krajský soud je vypořádal a vysvětlil, že nejsou důvodné. Také odpůrce tyto námitky předtím vypořádal. Dalším rozvojem infrastruktury se lze zabývat až v navazujících řízeních.

[8] Plochu SOs 2 vymezila teprve změna ÚP č. 6. Pozemek parc. č. XD však byl určen k zastavění již v původním územním plánu. Jeho přerážení do 1. etapy není v rozporu s proklamací uvedenou ve změně ÚP č. 10 ani s podstatou etapizace. Stěžovatelovy pozemky v ploše SOs 2 jsou zařazeny do 3. etapy zejména proto, že plynule navazují na jiné pozemky ve 3. etapě a nenavazují na zastavěné území ani na pozemky v 1. etapě, což konstatoval i krajský soud. Zvolené řešení je dáno polohou stěžovatelových pozemků, která brání zastavění v 1. etapě. Změny v etapizaci se týkaly pozemků, které jsou se stěžovatelovými pozemky nesrovnatelné. Tyto objektivní skutečnosti však stěžovatel účelově přehlíží. Odpůrce připomněl právo obce na samosprávu. Zdůraznil, že stěžovatel nemá právní nárok na zastavitelnost svých pozemků.

[9] S umístěním územní rezervy SOs 102 vyšel odpůrce stěžovateli vstříc, protože plocha územní rezervy byla přesunuta na jihovýchodní stranu jeho pozemku. Takto se zlepšila možnost napojit zastavitelné plochy stěžovatele na dopravní a technickou infrastrukturu. Územní rezerva je v daném případě vhodným nástrojem. Stěžovatel a odpůrce nenalezli oboustranně přijatelné řešení. Územní rezerva tak deklaruje možnost vymezit zastavitelné plochy do budoucna, protože lze očekávat postupné zastavování pozemků směrem od silnice. Krajský soud přílehlavě uzavřel, že stěžovatel neuvedl žádné právní úvahy ohledně smyslu územní rezervy definované zákonem a konfliktu mezi ním a důvody uváděnými odpůrcem, a jeho námitka není projednatelná. Těžko může až v kasační stížnosti namítat, že odůvodnění územní rezervy je v rozporu se zákonem; takové námitky neuplatnil ani v procesu přijímání změny ÚP č. 10.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[10] Kasační stížnost je přípustná, projednatelná a zčásti důvodná.

III. A Nezařazení stěžovatelových pozemků do 1. etapy rozvoje a nesouhlas s vymezením územní rezervy SOs 102 (změna ÚP č. 10)

[11] Převážná část stěžovatelovy kasační argumentace směřuje proti změně ÚP č. 10 (a tedy proti výroku I rozsudku krajského soudu). Stěžovatel nesouhlasí s tím, že jeho pozemky zůstaly ve 3. fázi etapizace, ani s vymezením územní rezervy SOs 102 na nich. NSS

nejprve ověřil, zda krajský soud přezkoumal napadenou část změny územního plánu v zákonném rozsahu.

[12] V návrhu na zrušení opatření obecné povahy je navrhovatel podle § 101b odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), povinen formulovat návrhové body, tj. skutkové a právní důvody, pro něž považuje opatření obecné povahy nebo jeho napadenou část za nezákonné. Tento typ řízení upravuje specificky koncentraci řízení. Rozšířit návrh na dosud nenapadené části opatření obecné povahy nebo jej rozšiřovat o další návrhové body může navrhovatel pouze do doby, než se mu podaří splnit veškeré zákonem požadované náležitosti návrhu. Rozvíjet již uplatněnou návrhovou argumentaci v dalších podáních je přípustné. Po podání návrhu, resp. po odstranění jeho vad, však nelze uplatňovat nové a dosud neuplatněné důvody pro zrušení opatření obecné povahy. Postačí, pokud se soud o takových dodatečně uplatněných důvodech zmíní v odůvodnění rozhodnutí, jímž se řízení končí, a vysvětlí, proč se jimi nemohl věcně zabývat (rozsudky NSS ze dne 19. 12. 2012, č. j. 6 AOs 2/2012-27, či ze dne 11. 6. 2024, č. j. 2 As 306/2023-43).

[13] Podle NSS krajský soud nepochybil, pokud se s ohledem na zásadu koncentrace řízení nezabýval námitkami, které stěžovatel uplatnil v replice ze dne 8. 8. 2023. V ní namítal, že plocha původně vymezené a následně krajským soudem zrušené územní rezervy SOs 101 byla zařazena do 3. etapy výstavby a nezůstala ve stavu po zrušení zmíněné územní rezervy. Tuto námitku stěžovatel skutečně v návrhu na zrušení změny ÚP č. 10, resp. do doby, než se mu podařilo splnit všechny zákonem požadované náležitosti návrhu (srov. výše bod [12]), neuplatnil a krajský soud se jí tedy nemohl zabývat.

[14] V řízení před krajským soudem stěžovatel ve vztahu ke změně ÚP č. 10 přípustně namítal, že se odpůrce nevypořádal s námitkami, že jeho pozemky jsou vhodné k zařazení do 1. nebo 2. fáze etapizace. Stěžovatel také zopakoval svůj nesouhlas s územní rezervou a namítal, že plochu zatíženou územní rezervou požadoval přiřadit k zastavitelné ploše SOs 2. Vymezení územní rezervy podle něj postrádá odůvodnění, není proporcionální a je v rozporu se zákonem.

[15] Pro posouzení námitek, jimiž stěžovatel nesouhlasí s tím, že jeho pozemky zůstaly ve 3. fázi etapizace (resp. nebyly přeřazeny do její dřívější fáze), je nutné se zabývat tím, zda stěžovatel chránil svá práva v průběhu vydávání změny ÚP č. 10. NSS dlouhodobě judikuje, že v určitých případech nemusí mít pasivita v průběhu pořizování územního plánu vliv na aktivní legitimaci navrhovatele. Skutečným meritem soudního přezkumu by vedle přezkumu obsahu opatření obecné povahy z hlediska jeho rozporu se zákonem měl být zejména přezkum proporcionality jeho obsahu. Pokud navrhovatel bez objektivních důvodů nepodá připomínky k otázce přiměřenosti zásahu do svých práv (tedy k otázce proporcionality), zbavuje se možnosti, aby jeho připomínky vypořádal odpůrce a zákonnost takového vypořádání poté posoudil soud. Po krajském soudu nelze požadovat úvahu ve smyslu vážení důležitých veřejných zájmů a ochrany vlastnického práva navrhovatele, aniž takovou úvahu před ním provedl odpůrce. Takový postup by odporoval ústavní zásadě dělby moci, právu na samosprávu i ochraně právní jistoty dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy územně plánovací dokumentace (rozsudky NSS ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011-43, bod 32, ze dne 5. 9. 2012, č. j. 1 Ao 6/2011-162, bod 28, či

pokračování

též usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116, č. 2215/2011 Sb. NSS, bod 32).

[16] NSS se ztotožnil s krajským soudem, podle něhož odpůrce adekvátně vypořádal připomínky ze dne 13. 11. 2020, které podal stěžovatelův právní předchůdce k *návrhu zadání změny územního plánu č. 10*. Krajský soud správně poukázal na to, že nešlo o námitky ve smyslu § 52 odst. 1 stavebního zákona, ale o připomínky podle § 47 odst. 2 stavebního zákona. O nich odpůrce nerozhoduje, pořizovatel je však může použít jako podklad pro úpravu návrhu zadání. Právní předchůdce stěžovatele se v připomínkách domáhal přearování svých pozemků ze 3. do 1. etapy výstavby. Dále žádal o vymezení plochy územní rezervy SOs 101 jako zastavitelné a o její přiřazení k ploše SOs 2.

[17] NSS souhlasí s krajským soudem, že šlo o připomínky ve smyslu § 47 odst. 2 stavebního zákona, a proto nebyl odpůrce povinen je vypořádat v samotném textu opatření obecné povahy. Odpůrce k těmto připomínkám v rámci vyhodnocení stanovisek, vyjádření a připomínek k návrhu zadání změny ÚP č. 10 uvedl, že zařazení stěžovatelových pozemků do územního plánu jako zastavitelných ploch proběhlo změnou územního plánu č. 6. Tato lokalita byla zařazena do 3. etapy výstavby, protože se pozemky nacházejí na okraji města a přímo navazují na 3. etapu výstavby. Postup výstavby se má řešit uceleně a nikoli soliterní výstavbou. Po zastavěném území tedy nemůže následovat zastavitelná plocha ve 3. etapě výstavby a na to dál navazovat 1. etapa výstavby.

[18] K *návrhu změny ÚP č. 10* stěžovatel uplatnil námitky dne 20. 10. 2021. V nich však nevyslovil nesouhlas s ponecháním svých pozemků ve 3. etapě rozvoje ani nepožádal o jejich zařazení do 1. etapy. Lze shrnout, že stěžovatelův právní předchůdce nesouhlasil s ponecháním pozemků ve 3. etapě výstavby pouze v připomínkách k *návrhu zadání změny ÚP č. 10*. Nesouhlas s ponecháním pozemků stěžovatele ve 3. etapě vyjádřil stěžovatel znovu až v návrhu na zrušení změny ÚP č. 10 určeném krajskému soudu, nikoli však v námitkách k *návrhu změny územního plánu*. Stěžovatel byl tedy v procesu přijímání opatření obecné povahy pasivní a nepodal vůči navrhované regulaci námitky. Závěr krajského soudu je tedy v souladu s ustálenou judikaturou kasačního soudu (bod [15] tohoto rozsudku). Proporcionalita přijatého řešení nemohla být předmětem soudního přezkumu, jelikož ji odpůrce nemohl pro nedůvodnou pasivitu stěžovatele posoudit v průběhu pořizování změny ÚP č. 10.

[19] Krajský soud kromě toho uvedl, že stěžovatelovy pozemky na rozdíl od jiných pozemků přímo nenavazují na zastavěné území. Stěžovatel nespécifikoval, s jakými pozemky jsou ty jeho srovnatelné. Podle krajského soudu je již z náhledu na výkres změn etapizace zjevné, že do 1. etapy byly zařazeny pozemky, které jsou se stěžovatelovými nesrovnatelné velikostně, umístěním i hlavním využitím. Podle NSS posoudil krajský soud tuto námitku v souladu s judikaturou. V napadeném rozsudku ve vztahu k těmto námitkám zhodnotil zákonnost zvoleného řešení (bod 42), posoudil, zda bylo toto řešení srozumitelné a logicky odůvodněno a nevykazuje znaky diskriminace či libovůle (body 39 až 44), a tento svůj postup transparentně vysvětlil spolu s odkazy na přílehlavou judikaturu kasačního soudu (bod 39 a násl.). Pokud tedy jde o tento okruh návrhových námitek, NSS neshledal, že by je krajský soud nepřipustně pominul.

[20] Oproti tomu nesouhlas s vymezením územní rezervy SOs 102 na ploše svých pozemků stěžovatel vyjádřil v námitkách k *návrhu změny ÚP č. 10* ze dne 20. 10. 2021. Tvrdil, že plocha SOs 2 má být řešena souvisle a že územní rezerva tvoří nelogický zářez do ucelené lokality. Podle stavebního zákona se územní rezerva vymezí pro plochu, jejíž potřebu využití a plošné nároky je třeba následně prověřit, avšak změna ÚP č. 10 nestanoví konkrétní potřeby nebo plošné nároky pro takové prověření. Pro oddálení výstavby v čase by měla sloužit etapizace, nikoli vymezení územní rezervy. Jde o jedinou územní rezervu v celém území. Z územního plánu není patrné, čím je stěžovatelův pozemek tak specifický, že zrovna zde byla umístěna územní rezerva. Ačkoli územní rezerva nemá mít trvalý charakter a její využití zamýšleným způsobem by mělo být prověřeno v přiměřené lhůtě, dochází v případě stěžovatele opakovaně k zařazení plochy do územní rezervy, aniž by v průběhu let byly činěny jakékoli kroky k prověření tohoto území. Stěžovatel také namítal, že územní rezerva je vymezena v rozporu s jejím zákonným účelem. Byla podle něj vymezena proto, aby nemuselo být v celé lokalitě zpracováváno posouzení vlivů koncepcí na životní prostředí (proces SEA) podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí.

[21] Odpůrce v odůvodnění územního plánu shrnul, že územní rezervu umístěnou změnou ÚP č. 6 krajský soud rozsudkem č. j. 40 A 13/2019-103 zrušil, jelikož stěžovateli (resp. jeho právnímu předchůdci) nebyla dána možnost uplatnit proti územní rezervě SOs 101 námitky. Územní rezervu SOs 102 pak odpůrce změnou ÚP č. 10 umístil tak, aby byla zachována rozloha plochy SOs 2 a zároveň se zlepšila možnost napojení zastavitelných ploch stěžovatele na dopravní a technickou infrastrukturu.

[22] Krajský soud podle NSS správně shledal, že územní rezerva není na dotčených pozemcích vymezena po dobu 4 let, jak stěžovatel tvrdil v návrhu. Stěžovatelovy pozemky totiž nebyly územní rezervou zatíženy od 6. 3. 2020 (právní moc rozsudku č. j. 40 A 13/2019-103, kterým krajský soud zrušil územní rezervu SOs 101) do 29. 9. 2022 (nabytí účinnosti změny ÚP č. 10). Územní rezerva SOs 102 navíc není ani jediná v celém územním plánu, jak tvrdil stěžovatel (srov. územní rezervu DG 102). Potud kasační soud s krajským soudem souhlasí.

[23] Další stěžovatelovy námitky směřující vůči územní rezervě však podle NSS krajský soud posoudil nedostatečně. Dospěl totiž k závěru, že stěžovatel nepředestřel žádné právní úvahy týkající se smyslu územní rezervy definované zákonem a konfliktu mezi ním a důvody uváděnými odpůrcem. Stěžovatelova námitka tak podle krajského soudu nebyla projednatelná. Tomuto závěru kasační soud nepřisvědčil. Stěžovatel totiž v námitkách k *návrhu změny ÚP č. 10* ze dne 20. 10. 2021 i v návrhu na zrušení změny ÚP č. 10 určeném krajskému soudu tvrdil, že územní rezerva byla vymezena, aby nemuselo být zpracováno posouzení vlivu na životní prostředí v procesu SEA (odpůrce se tedy mýlí, pokud tvrdí, že stěžovatel nepředestřel tuto argumentaci již v procesu přijímání změny ÚP č. 10). Stěžovatel také namítal, že vymezení územní rezervy není v souladu s § 23b odst. 1 stavebního zákona, jelikož není zřejmé, co bude v tomto území nutné prověřovat. V návrhu tedy stěžovatel předestřel věcnou polemiku s odůvodněním územní rezervy ze strany odpůrce. Těmito námitkami se měl krajský soud řádně zabývat, neboť mohly mít zásadní vliv na posouzení zákonnosti vymezení územní rezervy.

pokračování

[24] Krajský soud uvedl, že pro odpůrce zůstává podstatným důvodem pro vymezení územní rezervy (stejně jako v případě původní územní rezervy SOs 101) skutečnost, že orgán ochrany životního prostředí při opakovaném veřejném projednávání změny ÚP č. 6 nesouhlasil s vymezeným rozsahem zastavitelné plochy, protože přesáhla výměru nevyžadující posouzení vlivu na životní prostředí. Pořizovatel proto kompromisně tehdy i nyní zmenšil projednávanou plochu pro dosažení maxima rozsahu zastavitelné plochy ve prospěch stěžovatele a zároveň pro zohlednění veřejných zájmů ochrany životního prostředí. Na zbylé části plochy vymezil územní rezervu. Krajský soud odkázal na rozsudek NSS ze dne 14. 2. 2013, č. j. 7 AOs 2/2012-53, podle něhož jsou důvody vymezení územní rezervy dostatečné, pokud „*je uvažováno o využití území a prozatím proto bude vhodné dané území „blokovat“ do doby, než bude připravena podrobnější dokumentace. V případě dlouhodobého bezdůvodného ponechávání území v kategorii územní rezervy by však již byla situace zcela jiná, neboť by musel být zřejmý pádný důvod, proč dosud nebylo území prověřeno.*“ Uzavřel, že vymezení územní rezervy s ohledem na § 23b stavebního zákona i na způsob stěžovatelovy argumentace ob stojí.

[25] Takový závěr krajského soudu ale neodpovídá požadavkům přezkoumatelného soudního rozhodnutí (rozsudky NSS ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44, č. 689/2005 Sb. NSS, či ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52). Krajský soud námitku, že byla územní rezerva vymezena v rozporu se zákonem, řádně neposoudil, neboť se nezabýval jejím zákonným účelem ani tím, zda byl tento účel v projednávané věci naplněn. S ohledem na to, že krajský soud shledal námitku stěžovatele neprojednatelnou, ačkoli projednatelná byla, není z jeho rozsudku zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci stěžovatele uvedenou v návrhu. Napadený rozsudek je tak v této části nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[26] NSS nepominul, že jde o právní argumentaci z hlediska stěžovatele klíčovou, neboť nelze připustit, aby byly jeho pozemky zatíženy územní rezervou vymezenou v rozporu se zákonným účelem. Jinými slovy nelze připustit, aby bylo vlastnické právo stěžovatele omezeno územní rezervou v rozporu se zákonem. Vymezení pozemku jako územní rezervy avizuje představu orgánu územního plánování o tom, jakým způsobem by měla být plocha v budoucnu využita. Vlastník pozemku může očekávat, že územní rezerva určená k určitému využití (§ 23b odst. 1 stavebního zákona) se „překlopí“ do obsahově totožného vymezení funkčního využití území. Takové očekávání však nezakládá právo, aby se tak stalo (rozsudek NSS ze dne 15. 11. 2018, č. j. 1 As 161/2018-44). Řádně posoudit zákonnost územní rezervy je tedy nutné i z hlediska právní jistoty vlastníka pozemku. Krajský soud musí vysvětlit, v čem (tj. v jakých konkrétních aspektech, resp. důvodech právních či případně skutkových) spočívá (ne)správnost umístění územní rezervy.

[27] NSS připomíná, že soud nemá za navrhovatele domýšlet právní argumenty, na druhou stranu však platí zásada *soud zná právo (iura novit curia)*. Soud tak není při posouzení věci omezen jen na argumentační linii navrhovatele nebo odpůrce, ale může (a měl by) posoudit uplatněné návrhové body autonomně a po právní stránce vyhodnotit věc komplexně. Je přitom oprávněn vybočit z právních důvodů návrhu například tím, že je právně překvalifikuje. Po navrhovatelích nelze požadovat, aby se při právní kvalifikaci svých námitek vždy „střelili“ do náhledu, který později zaujme soud, ani to, aby z procesní opatrnosti své námítky kvalifikovali co nejvíce různými způsoby ve snaze vystihnout možný

budoucí náhled soudu, a tím zamlžovali podstatu své argumentace (rozsudky NSS ze dne 25. 11. 2015, č. j. 6 As 176/2015-31, bod 17, ze dne 28. 8. 2019, č. j. 6 As 24/2019-22, č. 3928/2019 Sb. NSS, bod 14, či ze dne 12. 9. 2024, č. j. 6 As 177/2023-75, bod 52). I bez námítky je třeba přihlídnout k takové vadě, která spočívá v tom, že správní orgán rozhodl způsobem, který zákon nepřipouští (rozsudek NSS ze dne 10. 5. 2017, č. j. 2 As 163/2016-27).

[28] Rozsudek krajského soudu je tedy v této části nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů, a proto jeho výrok I nemůže obstát. V dalším řízení je krajský soud povinen k námítkám stěžovatele řádně vysvětlit, zda považuje územní rezervu za souladnou se zákonem a z jakých důvodů. Také se bude zabývat tím, zda odpůrce vymezením územní rezervy neobchází povinnosti stanovené zákonem o posuzování vlivů na životní prostředí.

III. B Nesouhlas se zařazením pozemku v ploše SV17 do 1. fáze etapizace (změna ÚP č. 13)

[29] Změna ÚP č. 13, kterou se krajský soud zabýval výrokem II napadeného rozsudku, zahrnuje podle stěžovatele nekonceptně pozemky v ploše SV17 do 1. fáze etapizace. Infrastruktura v tomto území je nedostatečná nebo zcela chybí. Návrh na zrušení změny ÚP č. 13 krajský soud zamítl kvůli nedostatku aktivní věcné legitimace k podání takového návrhu. NSS se tedy zaměřil na otázku, zda stěžovatelova právní sféra skutečně nemohla být dotčena, byť dotčení bylo zprvu myslitelné. Krajský soud v takovém případě návrh zamítne, bez ohledu na to, zda je opatření obecné povahy zákonné či nikoli.

[30] Jak uvedl NSS v bodě 21 rozsudku ze dne 11. 7. 2024, č. j. 8 As 272/2022-87, pokud krajský soud při přezkumu opatření obecné povahy dospěje k závěru, že navrhovatel je aktivně procesně legitimován, návrh věcně přezkoumá. V takovém případě se v mezích návrhových bodů (§ 101b odst. 2 s. ř. s.) zaměří nejen na otázku zákonnosti opatření obecné povahy (§ 101d odst. 2 s. ř. s.), nýbrž i na to, zda právní sféra navrhovatele mohla být opatřením obecné povahy skutečně dotčena, tedy zda je aktivně věcně legitimován. Navrhovatel je aktivně věcně legitimován, pokud soud dospěje ke skutkovému a právnímu závěru o skutečném vztahu úpravy obsažené v napadené části opatření obecné povahy a právní sféry navrhovatele (usnesení rozšířeného senátu ze dne 29. 5. 2019, č. j. 2 As 187/2017-264, č. 3903/2019 Sb. NSS, bod 47). Může tedy nastat i situace, kdy opatření obecné povahy lze při bližším přezkumu shledat nezákonným, avšak v řízení se ukáže, že se primárně nijak nedotýká právní sféry navrhovatele, ačkoli v návrhu uvedl myslitelná tvrzení o svém dotčení na právech. Například může být zprvu myslitelné, že navrhovatel mohl být v důsledku územního plánu sousední obce dotčen na svých právech k nemovité věci v důsledku hrozících imisí (usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS, bod 37), avšak při věcném přezkumu územního plánu soud dospěje k závěru, že v důsledku přijaté regulace žádné imise vznikat nemohou.

[31] Krajský soud ověřil, že stěžovatel je aktivně procesně legitimován k podání návrhu (bod 62 napadeného rozsudku) a návrh věcně přezkoumal. Nepopřel, že změna zařazení pozemku v ploše SV17 do 1. fáze etapizace může zasáhnout do stěžovatelových práv, avšak dospěl k závěru, že stěžovatel není změnou ÚP č. 13 dotčen na svých hmotných právech. Krajský soud to vysvětlil tak, že negativní důsledky, které podle stěžovatele zasahují do jeho

pokračování

práv, bude možné hodnotit až v navazujících řízeních (v podrobnostech srov. bod 70 napadeného rozsudku).

[32] S tímto závěrem NSS souhlasí. Změna fáze etapizace totiž nemění záměry, které lze v ploše realizovat. V dané ploše lze tedy realizovat stále stejné záměry jako před změnou ÚP č. 13. NSS ve shodě s krajským soudem uvádí, že teprve v navazujících řízeních týkajících se konkrétního záměru bude možné posoudit, zda jeho realizace povede ke zvýšení zátěže aktuální infrastruktury. Nepopírá přitom, že přesunem plochy SV17 ze 3. do 1. fáze etapizace se možné navýšení zátěže infrastruktury posouvá v čase. Míra této zátěže se ale nezměnila, neboť nedošlo ke změně způsobu využití plochy. Na úrovni územního plánování zároveň byla míra zátěže posouzena již při dřívějším územním plánování, při němž byl způsob využití plochy SV17 určen.

[33] Lze shrnout, že stěžovatel bude moci uplatnit své námitky týkající se nedostatečnosti či absence infrastruktury ve vztahu k záměrům předpokládaným územním plánem v navazujících řízeních. NSS neshledal důvod pro svůj zásah v této fázi, neboť účinná právní ochrana se musí soustředit na okamžik skutečného rozhodování o věci (rozsudek NSS ze dne 2. 4. 2008, č. j. 7 As 57/2007-98). Lze uzavřít, že krajský soud ve vztahu ke změně ÚP č. 13 návrh zamítl v souladu se zákonem i judikaturními požadavky.

IV. Závěr a náklady řízení

[34] NSS ze shora uvedených důvodů zrušil výrok I rozsudku krajského soudu podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. Současně zrušil i výrok III rozsudku krajského soudu, který je závislý na výroku I. Krajský soud bude v dalším řízení vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.) a bude se zabývat tím, zda odpůrce stanovil územní rezervu v souladu s jejím zákonným účelem.

[35] Ve vztahu k výroku II napadeného rozsudku, jímž krajský soud zamítl návrh na zrušení změny ÚP č. 13, není kasační stížnost důvodná, a proto ji NSS v tomto rozsahu zamítl podle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s.

[36] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 25. října 2024

Karel Šimka
předseda senátu