



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobkyně: **obec Zádveřice-Raková**, se sídlem Zádveřice 460, Zádveřice-Raková, zast. JUDr. Bc. Michalem Březovjákem, advokátem, se sídlem Školní 3362/11, Zlín, proti žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje**, se sídlem třída Tomáše Bati 21, Zlín, za účasti osoby zúčastněné na řízení: DRUŽSTVO ZÁDVEŘICE-RAKOVÁ, IČ 46971483, se sídlem Zádveřice 425, Zádveřice-Raková, zast. Mgr. Martinem Gazdou, advokátem, se sídlem Pobřežní 667/78, Praha 8, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 28. 5. 2024, č. j. 29 A 47/2023-260,

takto:

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II. Žádný z účastníků ani osoba zúčastněná na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Shrnutí předcházejícího řízení

[1] Žalovaný vydal souhlasné stanovisko k návrhu Změny č. 1 Územního plánu Zádveřice-Raková (dále jen „Změna územního plánu“ a „územní plán Zádveřice-Raková“) k částem řešení, které byly změněny od společného jednání konaného dne 31. 7. 2023, č. j. KÚZK68310/2023 (dále jen „Stanovisko“). Součástí Stanoviska byla výzva podle § 171 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění rozhodném pro nyní posuzovanou věc (dále jen „stavební zákon“), kterou žalovaný vyzval Městský úřad Vizovice (dále jen „pořizovatel územního plánu“) „*ke zjednání nápravy, a to upravit dokumentaci návrhu Změny č. 1 ÚP Zádveřice-Raková tak, aby ve stavových plochách neignorovala skutečný stávající stav území*“ (dále jen „Výzva“).

[2]Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 28. 5. 2024, č. j. 29 A 47/2023-260, zamítl žalobu na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, které mělo spočívat ve vydání Výzvy jako součásti Stanoviska.

[3]V odůvodnění rozsudku krajský soud konstatoval, že územní plán Zádveřice-Raková bylo možné z hlediska jeho souladu s právními předpisy podrobit přezkumnému řízení. V posuzovaném případě však již pro takový postup uplynula zákonem stanovená lhůta. Pokud však existovaly nástroje pro nápravu územního plánu Zádveřice-Raková, muselo tak být učiněno, a to v posuzovaném případě Změnou územního plánu. Ponechání dokumentace návrhu Změny územního plánu v podobě předložené k veřejnému projednání by ignorovalo skutečný stav v území, přičemž žalovaný ve Výzvě nestanovil, jak mělo ke zmíněné nápravě dojít. V posuzovaném případě mohl totiž projektant navrhnout rovněž doplnění přípustné zemědělské činnosti do regulativu stávající (stabilizované) plochy průmyslové výroby. Výzva tak nijak nezasahovala do práva žalobkyně na samosprávu.

[4]K námitce nepřezkoumatelnosti a nejasnosti Výzvy krajský soud uvedl, že žalovaný vydal Stanovisko v souladu se stavebním zákonem, přičemž byl oprávněn vydat rovněž Výzvu podle § 171 téhož zákona, jíž uložil pořizovateli územního plánu napravit nezákonnost územního plánu Zádveřice-Raková již v jeho změně. Ve výroku Výzvy žalovaný řádně vysvětlil, čeho se týkala a na které pozemky se vztahovala. Poukázal rovněž na zjištěné nedostatky a vyzval k nápravě. Krajský soud upozornil, že Výzva nebyla správním rozhodnutím, a proto na ni nebylo možné klást totožné obsahové nároky.

[5]Ve vztahu k námitce žalobkyně, že pochybení územního plánu Zádveřice-Raková nezakládalo jeho nezákonnost, krajský soud konstatoval, že obce vystupují v procesu územního plánování v postavení orgánu veřejné správy vykonávajícího samostatnou působnost, přičemž musí postupovat zákonem předpokládaným způsobem. Určovat využití ploch dotčených pozemků proto nebylo možné bez respektu k právním předpisům. Žalovaný disponoval v souladu s § 50 stavebního zákona pravomocí vydat ke Změně územního plánu Stanovisko, jehož součástí mohla být rovněž Výzva. Pokud by v situaci, která nastala v posuzovaném případě, žalovaný Výzvu vydat nemohl, nemělo by smysl ani samotné Stanovisko. Samotný proces územního plánování přitom nebyl pozastaven a pořizovatel územního plánu nemusel se Stanoviskem žalovaného souhlasit. Opatření obecné povahy mají základ přímo v zákoně č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), na jehož ustanovení stavební zákon odkazuje. Mezi základní zásady činnosti správních orgánů uvedené v § 2 až § 8 správního řádu patří rovněž zásada zákonnosti a materiální pravdy. Požadavek na naplnění zásady materiální pravdy spadal do působnosti § 171 stavebního zákona a garantem odbornosti při pořizování územního plánu je jeho pořizovatel. Výzva žalovaného přitom směřovala k nápravě současného skutečnosti neodpovídajícího stavu, nikoli k požadavku na změnu využití území oproti současnému stavu. V této souvislosti krajský soud citoval § 3 odst. 2 písm. a) vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území (dále jen „vyhláška č. 501/2006 Sb.“), a uvedl, že stávající plochy měly zachycovat skutečné využití území, přičemž jejich funkční využití se stanovovalo s ohledem na učiněná zjištění. Územní plán Zádveřice-Raková i jeho Změna definovaly předmětné plochy jako stabilizované plochy průmyslové výroby, přičemž zde však stále probíhala zemědělská výroba. Tato skutečnost nebyla mezi účastníky řízení sporná, a proto žalovaný postupoval v souladu se zákonem a závěry

pokračování

Nejvyššího správního soudu uvedenými v rozsudku ze dne 25. 9. 2020, č. j. 6 As 151/2019-53, publ. pod č. 4090/2020 Sb. NSS.

[6]Krajský soud dále k námitce žalobkyně, podle níž byla Výzva nepřiměřená a formalistická, uvedl, že žalovaný ve Výzvě konkrétně nestanovil, jak mělo k nápravě dojít. Žalobkyně přitom neuvedla, v čem mělo spočívat tvrzené porušení zásad rychlosti, hospodárnosti a souladu s veřejným zájmem. Přiměřenost Výzvy krajský soud spatřoval rovněž ve skutečnosti, že ji žalovaný nevydal formou správního rozhodnutí se stanovením lhůty a prozatímním pozastavením procesu územního plánování. Rovněž námitku žalobkyně ohledně rozporu Výzvy s principy legitimního očekávání krajský soud shledal nedůvodnou. Pokud žalovaný na předmětnou nezákonnost neupozornil dříve, bylo tomu proto, že o ní nevěděl. I v případě, kdy by na ni upozornil dříve, by pro žalobkyni byla taková Výzva překvapivá. Dřívější nečinnost žalovaného mu nebylo možné klást k tíži.

[7]Závěrem krajský soud odmítl rovněž námitku žalobkyně o podjatosti úřední osoby, která vydala Výzvu. Byť byla Ing. A. M. v příbuzenském vztahu s Ing. O. M., v posuzovaném případě za osobu zúčastněnou na řízení jednal Ing. Vlastislav Mudrák. Ukončením působení činnosti Ing. O. M. v osobě zúčastněné na řízení pak všechny pochybnosti o nepodjatosti dotčených úředních osob pominuly. Krajský soud dále popsal třífázový algoritmus posuzování podjatosti úřední osoby a konstatoval, že v posuzovaném případě jeho podmínky nebyly splněny. Jelikož nebyly důvodné pochybnosti o nepodjatosti Ing. A. M., nebyly důvodné ani pochybnosti o nepodjatosti Ing. J. B. z důvodu podřízenosti. Krajský soud neshledal žádnou pochybnost ani ve vztahu k telefonickému kontaktu projektantky vedoucí odboru žalovaného, která ji upozornila na předmětný nesoulad územního plánu Zádveřice-Raková, resp. jeho Změny se skutečností. Z prohlášení projektantky nebylo zřejmé, že by byla jakkoli ovlivňována či naváděna.

II. Obsah kasační stížnosti a dalších podání účastníků řízení

[8]Proti tomuto rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) včasnou blanketní kasační stížnost, v níž označila důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[9]V jejím doplnění, jež Nejvyšší správní soud obdržel v zákonné měsíční lhůtě, nejprve shrnula skutkové okolnosti případu. Namítla, že žalovaný vydal Výzvu, aniž by k tomu byl zákonem zmocněn a při jejím vydání porušil zákonem stanovené povinnosti. Stěžovatelka citovala § 171 stavebního zákona a konstatovala, že rozsah dozorové činnosti je definován tak, že příslušné orgány jsou povinny dohlížet na dodržování povinností uložených stavebním zákonem, jeho prováděcími předpisy a dále opatřeními obecné povahy a rozhodnutími vydanými na základě stavebního zákona. Na základě odst. 3 zmíněného ustanovení je orgán státního dozoru oprávněn vyzvat ke zjednání nápravy zjištěných hmotněprávních nedostatků. Výše uvedené obsahové náležitosti však Výzva nesplňovala, jelikož konkrétně neuvedla, s čím byla Změna územního plánu v rozporu. Není přitom povinností pořizovatelů územních plánů či obcí, aby územní plán zpracovaly vždy tak, aby odpovídal skutečnému stavu v území. Z uvedeného ustanovení ani nevyplývá povinnost změnit územní plán v případě, že nepřipouští do budoucna využití pozemků, které odpovídá jejich stávajícímu skutečnému využití. Krajský soud však přejal závěr žalovaného, že

s ohledem na § 192 odst. 1 stavebního zákona žalovaný vykonával státní dozor z hlediska souladu se správním řádem a všemi zákony a ostatními právními předpisy. Takový závěr založený právě na extenzivním výkladu citovaného ustanovení však vybočuje z principu enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí. Z § 171 stavebního zákona dále nevyplyvá povinnost pořizovatele územního plánu či obce případné pochybení odstranit již v projednávané změně územního plánu a tím pádem ani oprávnění žalovaného stanovit odpovídající povinnost. Napadená Výzva nadto byla vydána až po veřejném projednání Změny územního plánu.

[10] Stěžovatelka dále namítla, že krajský soud přesvědčivě nevyvrátil její argumentaci o podjatosti úřední osoby, která vydala Výzvu. Zdůraznila, že již jen proaktivní přístup žalovaného nasvědčuje určitému zájmu Ing. J. B. a Ing. A. M. o výslednou podobu územního plánu Zádveřice-Raková. Namítla, že byť písemnosti osoby zúčastněné na řízení podepisoval statutární orgán, nebylo vyloučeno neformální řešení požadavků osoby zúčastněné na řízení prostřednictvím Ing. O. M.. Nadto skutečnost, že již u osoby zúčastněné na řízení nepůsobí, nemusí mít žádný vliv na případné přetrvávající právní či jiné závazky. Stěžovatelka nemohla uvedenou námitku uplatnit dříve, jelikož se o předmětném příbuzenském vztahu dozvěděla až v polovině roku 2023. Krajský soud se proto uvedenou argumentací stěžovatelky nezabýval dostatečně důkladně a neprovedl v této souvislosti ani navržený důkaz výsledkem projektantky.

[11] Podle stěžovatelky je dále napadený rozsudek nepřezkoumatelný, jelikož se krajský soud nevypořádal se všemi žalobními námitkami. Konkrétně nereagoval na stěžovatelčin odkaz na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 2. 2022, č. j. 5 As 300/2020-81. Citovaný rozsudek totiž připouští, aby nová územně plánovací dokumentace působila výlučně do budoucna a neměla žádný vliv na účinky pravomocných rozhodnutí o umístění stavby, natož na pravomocná stavební povolení a kolaudační souhlasy. Byť by tak bylo vhodné, aby platný a účinný územní plán Zádveřice-Raková v předmětných plochách zemědělskou výrobu výslovně připouštěl, nelze souhlasit s krajským soudem, že by tento nedostatek působil jeho nezákonnost, jejíž nápravy by bylo možno docílit postupem podle § 171 stavebního zákona. Územní plán Zádveřice-Raková totiž nebrání provozu zemědělské výroby ani potřebným udržovacím pracím, neboť nevyžadují projednání stavebním úřadem z hlediska umístění, a proto ani posouzení jejich souladu s územním plánem. Prakticky brání pouze rozšiřování zemědělské výroby, o kterém osoba zúčastněná na řízení v době přijímání územního plánu Zádveřice-Raková ani neuvažovala. Ostatně příslušná napadená část územního plánu Zádveřice-Raková byla přijata přímo na návrh osoby zúčastněné na řízení v souladu s jejím budoucím záměrem budovat stavby pro průmysl, a to již před 12 lety. Změna popsání záměru nemůže mít vliv na zákonnost územního plánu Zádveřice-Raková.

[12] S ohledem na tyto skutečnosti stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[13] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti plně ztotožnil s napadeným rozsudkem krajského soudu.

[14] Osoba zúčastněná na řízení ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku není důvodná. Z odůvodnění rozsudku

pokračování

krajského soudu je zřejmé, jakými úvahami se řídil a jak vypořádal argumenty stěžovatelky. Uvedl, v čem spočívá nezákonnost Změny územního plánu, tj. zejména v porušení § 3 správního řádu. Stěžovatelka nedodržela zásadu materiální pravdy co do vymezení stabilizované plochy průmyslové výroby v územním plánu Zádveřice-Raková, v níž však ve skutečnosti probíhá zemědělská výroba. Osoba zúčastněná na řízení zdůraznila, že se nejedná o plochy návrhové, nýbrž stabilizované, tj. plochy stávající zobrazující současný neměnný stav. Stěžovatelka přitom pravidla pro vymezování ploch stabilizovaných a návrhových vůbec nerozlišuje. Transformaci stávajícího využití dotčeného území je totiž povinna řádně odůvodnit. Stěžovatelka ostatně nerespektovala ani § 3 odst. 2 písm. a) vyhlášky č. 501/2006 Sb., jak konstatoval již krajský soud. Na uvedeném ničeho nemění ani tvrzení stěžovatelky, že dotčené plochy byly do územního plánu zahrnuty na základě požadavku osoby zúčastněné na řízení, jelikož její povinností je schválit územní plán v takové podobě, v jaké vyhovuje právním předpisům. Nezákonnost územního plánu Zádveřice-Raková pak může postupně vést až k ukončení zemědělské činnosti osoby zúčastněné na řízení a jejímu zániku.

[15] Rovněž námitku stěžovatelky o nezákonnosti napadeného rozsudku osoba zúčastněná na řízení označila za nedůvodnou. Konstatovala, že státní dozor je zákonem uložená činnost, při níž dozorčí orgán sleduje chování subjektů při stavební činnosti a její soulad s právními předpisy. Vydání opatření obecné povahy, kterým je pořizována změna, předchází postup, nikoli řízení jako takové. Stěžovatelka při pořizování Změny územního plánu porušila jak ustanovení stavebního zákona, tak § 3 správního řádu a dalších ustanovení tohoto zákona, která se vztahují k postupu při pořizování územního plánu. Argumentace stěžovatelky, že žalovaný nebyl oprávněn s odkazem na § 192 odst. 1 správního řádu dozorovat proces územního plánování a vydat Výzvu podle § 171 stavebního zákona, není správná. Stavební zákon a správní řád jsou předpisy, které jsou vůči sobě v poměru subsidiarity a speciality. Obecná ustanovení o postupu vydávání opatření obecné povahy obsahuje přímo správní řád, který upravuje rovněž základní zásady činnosti správních orgánů, a to včetně zásady materiální pravdy. Tato pravidla byla stěžovatelka vedle pravidel uvedených ve stavebním zákoně povinna respektovat. Žalovaný tak postupoval správně, pokud dozoroval Změnu územního plánu jako celek. Dodržování základních zásad je ostatně povinností všech správních orgánů při všech správních činnostech bez výjimky. V opačném případě by žalovaný nemohl kontrolovat dodržení ustanovení správního řádu při pořizování změny územního plánu, ač by věděl, že v tomto postupu došlo k porušení správního řádu, a musel by vyčkat až přezkumného řízení. Uvedené není smyslem ani účelem § 171 stavebního zákona. Stěžovatelka současně při pořizování Změny územního plánu nerespektovala pravomocná správní rozhodnutí vážící se k dotčenému území, které představují tzv. limity využití území.

[16] Osoba zúčastněná na řízení dále uvedla, že rovněž námitka o nedostatečně vypořádané podjatosti úřední osoby není důvodná. Krajský soud se jí totiž řádně zabýval, přičemž žalovaný ve Výzvě neformuloval jediné možné řešení, které by favorizoval. Stěžovatelka proto svá spekulativní tvrzení nijak nepodložila. Dosud přitom není ani zřejmé, jaký způsob nápravy stanovený ve Výzvě pořizovatel územního plánu v součinnosti s projektantem zvolí. Závěrem osoba zúčastněná na řízení citovala článek uveřejněný stěžovatelkou, jímž zavádějícím a nepravdivým způsobem informovala své občany o obsahu Změny územního plánu, kterým poškozují rovněž osobu zúčastněnou na řízení. Ta proto navrhla, aby jí byl

v souladu s § 60 odst. 5 s. ř. s. vůči stěžovateli mimořádně přiznán nárok na náhradu nákladů řízení.

[17] S ohledem na tyto skutečnosti osoba zúčastněná na řízení navrhla zamítnutí kasační stížnosti.

III. Posouzení kasační stížnosti

[18] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, jež stěžovatelka uplatnila v kasační stížnosti. Přitom neshledal vady uvedené v § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti. Stěžovatelka v kasační stížnosti označila důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[19] Podle písm. a) zmíněného ustanovení, *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.* Podle písm. b) téhož ustanovení, *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost.* Konečně podle písm. d) tohoto ustanovení, *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.*

[20] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu, jejíž důvodnost by sama o sobě stačila k jeho zrušení. Již v rozsudku ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44, Nejvyšší správní soud akcentoval, že „není-li z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, nutno pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci, na níž je postaven základ žaloby. Soud, který se vypořádává s takovou argumentací, ji nemůže jen pro nesprávnost odmítnout, ale musí také uvést, v čem konkrétně její nesprávnost spočívá.“ V obdobném duchu se nese i navazující judikatura, která zásadně pohlíží na nevypořádání žalobních námitek jako na důvod pro zrušení rozhodnutí soudu (srov. kupříkladu rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 12. 2009, č. j. 8 Afs 73/2007-78, či ze dne 24. 3. 2010, č. j. 1 Afs 113/2009-69). Bohatá rozhodovací činnost se váže též k otázce nepřezkoumatelnosti rozhodnutí z důvodu jeho nesrozumitelnosti (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2008, č. j. 4 Azs 94/2007-107, ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008-75, či ze dne 22. 9. 2010, č. j. 3 Ads 80/2009-132).

[21] V posuzované věci nicméně Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelným neshledal. Z odůvodnění napadeného rozsudku je znatelné, jakými úvahami se při rozhodování věci řídil a k jakým závěrům po posouzení všech relevantních skutečností případu dospěl. Stěžovatelka v kasační stížnosti pouze obecně namítla, že krajský

pokračování

soud neposoudil všechny její žalobní námitky. Nejvyšší správní soud však uvádí, že z odůvodnění rozsudku je zřejmé, z jakých důvodů krajský soud dospěl k závěru, že k nezákonnému zásahu do práv stěžovatelky vydáním Výzvy nedošlo. Stěžovatelka v kasační stížnosti nadto konkrétně neuvedla, které žalobní námitky krajský soud opomněl vypořádat. Poukázala pouze na její odkaz na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 2. 2022, č. j. 5 As 300/2020-81, k němuž se krajský soud nevyjádřil. Nejvyšší správní soud však konstatuje, že není úkolem krajského soudu podrobně reagovat na každý jednotlivý argument obsažený v žalobě. Jeho úkolem je přesvědčivým a komplexním způsobem vypořádat podstatu žalobní argumentace stěžovatelky a své závěry řádně odůvodnit. Za nepřezkoumatelný pak nelze označit rozsudek, v němž krajský soud neposkytl konkrétní reakci na každé rozhodnutí soudu, na které stěžovatelka poukázala v žalobě, pokud v odůvodnění napadeného rozsudku prezentoval vlastní ucelený argumentační systém, jehož prostřednictvím žalobní námitky řádně vypořádal. Stěžovatelka ostatně s právními závěry krajského soudu v kasační stížnosti polemizuje, což by v případě jejich nepřezkoumatelnosti nebylo z logiky věci možné.

[22] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že napadený rozsudek je přezkoumatelný a důvod kasační stížnosti uvedený v § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. nebyl naplněn.

[23] Stěžovatelka dále namítla, že žalovaný vydal Výzvu, aniž by k tomu byl v posuzovaném případě zákonem zmocněn a při jejím vydání porušil zákonem stanovené povinnosti. Nedodržel totiž obsahové náležitosti Výzvy definované v § 171 stavebního zákona, jelikož konkrétně neuvedl, s kterým ustanovením stavebního zákona byla Změna územního plánu v rozporu.

[24] Podle § 171 odst. 1 stavebního zákona platí, že *státní dozor ve věcech územního plánování a stavebního řádu vykonávají ministerstvo, krajské úřady jako orgány územního plánování, úřady územního plánování a stavební úřady. Při výkonu této působnosti dozírají na dodržování ustanovení tohoto zákona, právních předpisů vydaných k jeho provedení, jakož i na dodržování opatření obecné povahy a rozhodnutí vydaných na základě tohoto zákona. Státní dozor může být vykonán i v průběhu pořizování územně plánovací dokumentace. Podle odst. 3 téhož ustanovení v případě zjištění nedostatků orgán uvedený v odstavci 1, se zřetelem na jejich charakter a následky či možné následky, vyzve ke zjednání nápravy nebo rozhodnutím uloží povinnost zjednat nápravu v přiměřené lhůtě; v rozhodnutí může do doby zjednání nápravy pozastavit nebo omezit výkon činnosti, při níž dochází k porušování právní povinnosti. V případě, že bylo pozastaveno pořizování územně plánovací dokumentace, lze v jejím pořizování postupovat až po potvrzení orgánu uvedeného v odstavci 1 o zjednání nápravy.*

[25] Pravomocí žalovaného vydat Výzvu i jejím obsahem se zabýval již krajský soud v odst. 43 a 44 odůvodnění napadeného rozsudku. Konstatoval, že žalovaný v posuzovaném případě vydal Stanovisko, jak mu ukládá stavební zákon, přičemž jeho součástí učinil Výzvu podle § 171 stavebního zákona. Z jejího obsahu je přitom zcela zjevné, čeho se týkala a na které pozemky se vztahovala. Zároveň zdůraznil, že vzhledem k odlišnostem Výzvy od správního rozhodnutí lze oprávněně předpokládat, že bude obecnějšího charakteru a nebude splňovat všechny náležitosti správního rozhodnutí. Nejvyšší správní soud nemá uvedeným závěrům krajského soudu čeho vytknout.

[26] Stěžovatelka předně konkrétně nerozvedla, z jakých důvodů nebyl žalovaný zákonem zmocněn k vydání Výzvy. Jak totiž bylo citováno výše, dozorová činnost je jedním z úkolů žalovaného ve věcech územního plánování. Pokud žalovaný dospěl k závěru, že došlo k porušení právních předpisů vymezených v § 171 odst. 1 stavebního zákona, byl v takovém případě povinen vyzvat k nápravě. Nejvyššímu správnímu soudu proto není zřejmé, z jakých důvodů má stěžovatelka za to, že žalovaný nebyl v posuzovaném případě k vydání Výzvy zákonem zmocněn.

[27] Pokud jde o námitku, že z Výzvy nebylo patrné, které právní předpisy stěžovatelka Změnou územního plánu porušila, čímž žalovaný nedostal požadavkům na obsahové náležitosti Výzvy, Nejvyšší správní soud nejprve zdůrazňuje, že výše citovaný § 171 stavebního zákona výslovně nestanoví povinnost žalovanému, aby ve Výzvě konkrétně uvedl ustanovení právních předpisů, s nimiž byl postup stěžovatelky v rozporu. Přesto je však z jejího odůvodnění zřejmé, že stěžovatelce vytykal zejména skutečnost, že funkční využití ploch s rozdílným způsobem využití se ve stávajících plochách stanovuje v souladu se zjištěním skutkového stavu. Na tento nedostatek přitom žalovaný upozornil již ve stanovisku ze dne 22. 6. 2022, v němž odkázal na § 192 odst. 1 stavebního zákona, podle něhož se na postupy a řízení podle stavebního zákona použije správní řád, není-li stanoveno něco jiného. V tomto ohledu upozornil na povinnost řádného zjištění skutkového stavu věci podle § 3 správního řádu týkající se rovněž procesu vydání opatření obecné povahy, tj. v posuzovaném případě územního plánu Zádveřice-Raková. Nelze proto mít za to, že stěžovatelce nebylo z Výzvy patrné, jakého pochybení se dopustila. Ostatně z argumentace stěžovatelky zastávané již v řízení před krajským soudem je zcela zřejmé, že si byla podstaty svých pochybení při pořizování Změny územního plánu vědoma. Již v žalobě oponovala žalovanému, že vytykané pochybení nepředstavovalo nezákonnost Změny územního plánu, a proto nebyla povinna jej napravit, přičemž samotná Změna územního plánu nebrání osobě zúčastněné na řízení v její zemědělské činnosti.

[28] Nejvyšší správní soud proto nepřisvědčil námitce stěžovatelky, že žalovaný nebyl k vydání Výzvy v posuzovaném případě zmocněn zákonem a že Výzva nebyla přezkoumatelná.

[29] Stěžovatelka dále namítla, že není povinností pořizovatelů územních plánů či obcí, aby územní plány vždy odpovídaly skutečnému stavu v území, přičemž pro ně ani nevyplyvá povinnost změnit jejich obsah v případě, že nepřipouští do budoucna využití pozemků, které odpovídá jejich stávajícímu skutečnému využití.

[30] Se stěžovatelkou lze souhlasit, že nová územně plánovací dokumentace působí výlučně do budoucna a nemá žádný vliv na účinky pravomocných rozhodnutí o umístění stavby, natož na pravomocná stavební povolení a kolaudační souhlasy (k tomu viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2010, č. j. 5 Ao 6/2010-65, ze dne 25. 9. 2013, č. j. 1 Aos 3/2013-58, bod 35, ze dne 17. 1. 2014, č. j. 5 Aos 2/2013-83, a ze dne 25. 6. 2014, č. j. 8 Aos 4/2013-50). Byť tyto závěry nejsou absolutní, měla by se obec při koncipování územního plánu odchýlit od pravomocných územních rozhodnutí pouze ze závažných důvodů. V rozsudku ze dne 12. 9. 2012, č. j. 1 As 107/2012-139, publ. pod č. 2742/2013 Sb. NSS, však Nejvyšší správní soud rovněž zdůraznil, že územní plán má především reflektovat reálný stav území. Je-li vlastník pozemku držitelem pravomocného územního rozhodnutí, je přinejmenším vhodné, aby v nově pořizovaném územním plánu byla na pozemku

pokračování

vymezena plocha odpovídající obsahu územního rozhodnutí (srov. dále rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2017, č. j. 4 As 118/2017-60).

[31] V této souvislosti je však nutno dále zdůraznit, že Výzva žalovaného směřovala k nápravě současného skutečnosti neodpovídajícího stavu vymezeného v územním plánu Zádveřice-Raková, nikoli k požadavku na změnu využití území oproti současnému stavu, což stěžovatelce vysvětlil již krajský soud. Jinak řečeno, výtka žalovaného formulovaná ve Výzvě směřovala proti vymezení dotčených ploch jako stabilizovaných ploch průmyslové výroby, což neodpovídalo jejich skutečnému funkčnímu využití, nikoli proti konkrétnímu zvolenému řešení daného území. Je zároveň nutno odlišit, zdali jsou v územním plánu určité plochy vymezeny jako stabilizované, zatímco jiné jako plochy změn. Ačkoliv podobné názvosloví se v různých územních plánech a v různých časových obdobích neužívá zcela jednotně, obecně platí, že v prvním případě má územní plán pouze zachycovat neměnný současný stav a způsob využití dané plochy, zatímco prostřednictvím návrhových ploch pořizovatel územního plánu určuje nové řešení (navržené řešení), tedy jak by měla být daná plocha v budoucnu využita, a to odlišně od dosavadního způsobu využití (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2020, č. j. 6 As 151/2019-53, publ. pod č. 4090/2020 Sb. NSS). V tomto ohledu rovněž platí požadavek na řádné odůvodnění nově navrženého řešení, a to s ohledem na práva a oprávněné zájmy vlastníků pozemků dotčených touto změnou. Tomu odpovídá rovněž § 3 odst. 2 písm. a) vyhlášky č. 501/2006 Sb., podle něhož platí, že se plochy vymezují podle stávajícího nebo požadovaného způsobu využití.

[32] V citovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu ve věci vedené pod sp. zn. 6 As 151/2019 bylo dále uvedeno, že „*stavební zákon přitom ukládá pořizovateli územního plánu povinnost vycházet mimo jiné z územně analytických podkladů, které popisují stav území [srov. § 25 a § 47 odst. 1 a 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)]. Současně se i zde, při územně plánovací činnosti, uplatní zásada materiální pravdy, tedy požadavek, aby správní orgán postupoval tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti (§ 3 správního řádu). Správní soud proto musí být k žalobní námitce oprávněn přezkoumat přinejmenším dodržení tohoto pravidla, neboť jde o otázku zákonnosti.*“ Z uvedeného přitom vyplývá, že rovněž v případě, kdy je konkrétní plocha v územním plánu určena jako stabilizovaná, tj. určuje stávající funkční využití dané plochy jako stávající, je nutno posoudit, 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). V posuzovaném případě je z Výzvy žalovaného zřejmé, že v územním plánu Zádveřice-Raková byly vymezeny dvě plochy pro průmyslovou výrobu, přičemž ve skutečnosti je zde provozována zemědělská výroba. Tato skutečnost nebyla mezi účastníky řízení sporná.

[33] Nejvyšší správní soud vzhledem k uvedenému konstatuje, že byť je dozajista právem pořizovatele územně plánovací dokumentace, resp. obce vymezit do budoucna v územním plánu plochy, které nebudou odpovídat jejich dosavadnímu využití, je nutno respektovat pravidla, která se na takové vymezování vztahují. Jinak řečeno, v případě, kdy stěžovatelka určila konkrétní plochu v územním plánu Zádveřice-Raková jako stabilizovanou, byla povinna zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a vycházet tak ze zásady materiální pravdy. V opačném případě měla danou plochu vyznačit jako plochu návrhovou (plochu změn) a připojit odpovídající odůvodnění zvolené změny. K tomu však

v posuzovaném případě nedošlo. Na uvedeném nemůže ničeho změnit ani tvrzení stěžovatelky, že vytýkaná část územního plánu Zádveřice-Raková byla přijata na základě návrhu osoby zúčastněné na řízení, která nezamýšlela rozšiřovat zemědělskou výrobu, nýbrž na předmětné ploše rozšiřovat výrobu průmyslovou. Ani tato argumentace totiž ničeho nemění na povinnosti stěžovatelky dodržovat v procesu územního plánování platné a účinné právní předpisy a pravidla jimi stanovená, která byla popsána výše.

[34] Z obdobných důvodů nelze přisvědčit ani argumentaci stěžovatelky, podle níž zjištěný nedostatek územního plánu Zádveřice-Raková nemá vliv na pravomocná rozhodnutí a nebrání zemědělské činnosti osoby zúčastněné na řízení na předmětné ploše, v důsledku čehož nebyl žalovaný oprávněn vydat Výzvu. Jak totiž upozornila již osoba zúčastněná na řízení, vymezení předmětné plochy jako stabilizované plochy průmyslové výroby jí neumožňuje případné rozšiřování zemědělské výroby, jež předpokládá vydání dalších umisťovacích rozhodnutí. Stěžovatelka současně nemůže vlastní pochybení, které mělo vliv na zákonnost samotného územního plánu Zádveřice-Raková, relativizovat prostřednictvím tvrzení o budoucích či minulých záměrech osoby zúčastněné na řízení, která na dotčených plochách provádí zemědělskou činnost na základě příslušných správních rozhodnutí.

[35] Se stěžovatelkou nelze souhlasit ani v tom, že se krajský soud dopustil extenzivního výkladu § 192 odst. 1 stavebního zákona, podle něhož musí být územní plán v souladu se všemi právními předpisy včetně správního řádu, čímž porušil zásadu enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí. Jak totiž Nejvyšší správní soud vysvětlil již výše, je na základě jeho ustálené judikatury zřejmé, že bylo povinností stěžovatelky při vymezování stabilizovaných ploch vycházet z dostatečně zjištěného skutkového stavu věci, jak definuje § 3 správního řádu (viz již citované rozsudky ve věcech vedených pod sp. zn. 6 As 151/2019 a sp. zn. 5 As 300/2020). K obdobným závěrům ostatně dospěl rovněž krajský soud v odst. 45 až 51 odůvodnění napadeného rozsudku, s nimiž se Nejvyšší správní soud ztotožňuje.

[36] Pokud stěžovatelka namítla, že ze znění § 171 stavebního zákona nevyplývá povinnost pořizovatele územního plánu či obce případné pochybení odstranit již v projednávané Změně územního plánu, čemuž tak neodpovídá oprávnění žalovaného stanovit stěžovatelce odpovídající povinnost, Nejvyšší správní soud konstatuje, že byť z citovaného ustanovení výslovně nevyplývá uvedená povinnost stěžovatelky, je z něho zřejmé, že je její povinností dostát vydané výzvě k nápravě. Jinými slovy, žalovaný byl v posuzovaném případě na základě své dozorové pravomoci oprávněn vydat Výzvu, kterou uložil stěžovatelce napravit zjištěné pochybení, a to s ohledem na zásadu hospodárnosti již v procesu projednávání návrhu Změny územního plánu. Nejvyšší správní soud proto ve shodě s krajským soudem konstatuje, že mu není zřejmé, proč podle názoru stěžovatelky není právě Změna územního plánu vhodná pro nápravu zjištěného nedostatku územního plánu Zádveřice-Raková.

[37] Nejvyšší správní soud se neztotožnil ani s námitkami stěžovatelky ohledně krajským soudem nedostatečně vypořádané námitky podjatosti úřední osoby, která vydala Výzvu. Podle stěžovatelky již proaktivní přístup Ing. J. B. a Ing. A. M. svědčí o zájmu žalovaného o obsah Změny územního plánu. Jak však stěžovatelku upozornil již krajský soud, žalovaný ve Výzvě stěžovatelce nestanovil konkrétní podobu nápravy zjištěného nedostatku územního plánu Zádveřice-Raková. Případný vliv žalovaného na konečnou podobu Změny územního plánu tak byl prakticky vyloučen. Rovněž stěžovatelkou popsaný kontakt projektantky stěžovatelky ze strany zaměstnankyně žalovaného nelze bez dalšího považovat

pokračování

za nepřípustné ovlivňování obsahu Změny územního plánu, pokud bylo jejím cílem informovat projektantku o nesouladu obsahu Změny územního plánu se skutečností. Tvrzení stěžovatelky proto zůstala v rovině pouhých spekulací. Obdobně je tomu v případě tvrzení stěžovatelky, že byt Ing. O. M. již v osobě zúčastněné na řízení v rozhodné době nepůsobil, mohl její požadavky prosazovat prostřednictvím neformálních dohod či závazků. Rovněž v této souvislosti stěžovatelka neuvedla žádnou konkrétní skutečnost, kterou by prokázala důvodnost své argumentace.

[38] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že krajský soud posoudil všechny sporné právní otázky správně, přičemž vycházel z náležitě zjištěného skutkového stavu věci a jeho závěry odpovídají skutečnostem patrným ze správních spisů. Ani důvody kasační stížnosti uvedené v § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. tak nebyly naplněny.

IV. Závěr a náklady řízení

[39] S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl. Současně podle § 60 odst. 1 věty první a § 120 s. ř. s. nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť stěžovatelka v něm neměla úspěch a procesně úspěšnému žalovanému v něm nevznikly žádné náklady přesahující rámec jeho běžné úřední činnosti. Osoba zúčastněná na řízení má v souladu s § 60 odst. 5 a § 120 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů řízení o kasační stížnosti, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinností uložených soudem. Z důvodů zvláštního zřetele hodných jí může soud na návrh přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. Taková situace ovšem v posuzované věci nenastala, přičemž za důvod hodný zvláštního zřetele nelze považovat ani osobou zúčastněnou na řízení zmiňovaný zavádějící či nepravdivý způsob informování stěžovatelky o posuzované věci v obecním tisku. Proto Nejvyšší správní soud rozhodl o tom, že ani osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 30. října 2024

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu