



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jana Rutsche a soudců Mgr. Tomáše Blažka a Mgr. Heleny Konečné ve věci

žalobce/navrhovatele: **Ing. T. N.**

proti

žalovanému:

Krajský úřad Královéhradeckého kraje

sídlem Pivovarské náměstí 1245, 500 03 Hradec Králové

a odpůrkyni:

obec Velké Svatoňovice

sídlem Velké Svatoňovice 68, 542 35 Velké Svatoňovice

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 9. 2024, č. j. KUKHK-19711/UP/2024 (HŠ), a o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – územního plánu obce Velké Svatoňovice, schváleného usnesením obce Velké Svatoňovice ze dne 20. 2. 2008, ve znění změn č. 1, 2 a 3, v části, ve které nebyl pozemek parc. č. XA v k. ú. X zahrnut do zastavěného území obce a v části, ve které byl uvedený pozemek zahrnut do funkční plochy změny krajiny K1 s rozdílným způsobem využití *Plochy lesní – pozemky určené k plnění funkce lesa*,

takto:

- I. Žaloba i návrh se zamítají.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Městský úřad Rtyně v Podkrkonoší, stavební odbor (dále jen „stavební úřad“), vydal dne 14. 5. 2024 rozhodnutí, kterým zamítl žádost žalobce/navrhovatele (dále jen „navrhovatel“) o vydání společného povolení na stavbu *Novostavba rodinného domu* na pozemku parc. č. XA v k. ú. xx (není-li dále uvedeno jinak, míní se toto katastrální území). Žalovaný k odvolání navrhovatele výše specifikovaným rozhodnutím změnil výrok rozhodnutí stavebního úřadu v části týkající se ustanovení, na jehož základě byla žádost zamítnuta, ve zbývajících částech prvostupňové rozhodnutí potvrdil [namísto stavebním úřadem uvedeného § 94p odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), žalovaný odkázal na § 149 odst. 6 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád].
2. Stavební úřad vycházel ze závazného stanoviska vydaného dne 5. 2. 2024 Městským úřadem Trutnov, odborem rozvoje města, oddělením územního plánování (dále také „orgán územního plánování“), který označil záměr navrhovatele za nepřípustný. Navrhovatel v odvolání nesouhlasil s obsahem závazného stanoviska, žalovaný si proto v odvolacím řízení vyžádal od nadřízeného dotčeného orgánu jeho potvrzení či změnu. Krajský úřad Královéhradeckého kraje, odbor územního plánování a stavebního řádu, oddělení územního plánování (dále také „nadřízený orgán územního plánování“), vydal dne 14. 8. 2024 závazné stanovisko, kterým potvrdil závazné stanovisko orgánu územního plánování. Nadřízený orgán územního plánování částečně korigoval závěry, k nimž dospěl ve svém závazném stanovisku Městský úřad Trutnov, nicméně souhlasil s tím, že stavební záměr navrhovatel není v souladu s územním plánem obce Velké Svatoňovice. Záměr totiž navrhuje v nezastavěném území (konkrétně v ploše pozemků určených k plnění funkce lesa) stavbu, která je v rozporu s funkčním využitím dotčené plochy. Žalovaný s odkazem na uvedené závazné stanovisko nadřízeného orgánu územního plánování potvrdil závěr stavebního úřadu o nezbytnosti zamítnout žádost navrhovatele o vydání společného povolení.
3. Navrhovatel následně podal u krajského soudu žalobu proti rozhodnutí žalovaného podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Současně podal návrh na zrušení části opatření obecné povahy podle § 101a a násl. s. ř. s. Tímto návrhem se domáhá zrušení územního plánu obce Velké Svatoňovice, schváleného zastupitelstvem obce Velké Svatoňovice ze dne 20. 2. 2008, ve znění změn č. 1, 2 a 3, v části, ve které nebyl pozemek parc. č. XA zahrnut do zastavěného území obce a v části, ve které byl uvedený pozemek zahrnut do funkční plochy změny v krajině K1 s rozdílným způsobem využití *Plochy lesní – pozemky určené k plnění funkce lesa*.

II. Shrnutí argumentace navrhovatele a žalovaného

4. **Navrhovatel** konstatoval, že na pozemku parc. č. XA historicky stálo hospodářské stavení. Původní stavbu vlastnili později odsunutí Němci a časem došlo k tomu, že se toto stavení začalo rozpadat. Na místě do současné doby zůstalo pouze zděné sklepení, část základů původních staveb, část zpevněných ploch a přípojka elektro. Vlastníky pozemku se v roce 1976 stali rodiče navrhovatele, kteří zde umístili mobilní buňku a maringotku a pozemek začali užívat k rodinné rekreaci. V roce 2013 se stal vlastníkem pozemku navrhovatel. Krátce po zakoupení pozemku požádal pořizovatele územního plánu obce o stanovisko

ohledně otázky, k jakému účelu jej lze využít (s tím, že jeho úmyslem bylo obnovit na pozemku původní stav, ovšem jen v rozsahu současných potřeb). Pořizovatel územního plánu k tomu navrhovateli dne 5. 4. 2013 sdělil, že na pozemku lze umístit stavbu pro individuální rodinnou rekreaci. Navrhovatel se proto touto otázkou dále nezabýval a neuplatnil ani námitky proti změně funkčního využití pozemku v územním plánu na lesní pozemek.

5. Podle navrhovatele zahrnutí původně zastavěné části jeho pozemku do funkční plochy lesní plochy, s nemožností umístit na něm stavbu rodinného domu, nevychází ze skutečného stavu a nerespektuje účel, ke kterému pozemek či jeho část historicky sloužil a v podstatě slouží do současné doby. Územní plán obce tak brání obnově historického způsobu užívání pozemku, aniž by k tomu existoval smysluplný důvod. Historicky zastavěná část pozemku nikdy jako les nesloužila a do budoucna sloužit ani nebude. Takové opatření je zároveň v rozporu s principem proporcionality. Zařazení pozemku navrhovatele do uvedené funkční plochy není v územním plánu obce odůvodněno tak, aby nebylo pochyb o tom, že se jedná o opatření ve veřejném zájmu, který je nutné upřednostnit před ústavně garantovanými právy vlastníka pozemku.
6. Navrhovatel dále namítl, že pozemek parc. č. XA je v katastru nemovitostí veden jako druh pozemku *ostatní plocha* se způsobem využití *neplodná půda*. Jedná se o pozemky, které nelze zařadit do běžných kategorií jako zemědělské pozemky, stavební pozemky, lesy nebo vodní plochy. Zahrnutí pozemku navrhovatele do *plochy lesní* v územním plánu je tak v rozporu s tím, o jaký druh pozemku se dle katastru nemovitostí jednalo v době pořizování územního plánu obce či jeho změny. Pozemek ani není vhodný k plnění funkce lesa.
7. Zařazení jeho pozemku do uvedené funkční plochy navrhovatel zároveň vnímá jako diskriminační opatření. Územní plán obce totiž v řadě dalších případů rozšiřuje zastavěné území ale i zastavitelné plochy o pozemky, které jsou z hlediska umístění a možného funkčního využití srovnatelné s pozemkem navrhovatele.
8. **Žalovaný** ve vyjádření k žalobě odkázal na závazné stanovisko nadřízeného orgánu územního plánování a jeho odůvodnění. Žalovaný neměl s ohledem na uvedené závazné stanovisko možnost jakékoliv správní úvahy. Navrhovatel měl své zájmy hájit včas, tedy v procesu pořizování územního plánu. Ve společném řízení již nebyl prostor pro úvahy týkající se územního plánu.
9. **Odpůrkyně** se k návrhu nevyjádřila.

III. Posouzení věci krajským soudem

10. Soudní řád správní v § 101a odst. 1 rozlišuje dva typy návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Prvním typem návrhu je návrh na abstraktní kontrolu, kterým se může domáhat zrušení opatření obecné povahy každý, kdo tvrdí, že byl opatřením obecné povahy zkrácen na svých právech. Druhým typem návrhu je pak návrh na incidenční kontrolu, podle nějž pokud je (navrhovatel) podle zákona současně oprávněn ve věci, ve které bylo opatření obecné povahy užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, může návrh na zrušení opatření obecné povahy podat jen společně s takovým návrhem (viz také usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2016, č. j. 5 As 194/2014-36, č. 3470/2016 Sb. NSS).

11. V nynější věci se jedná o incidenční kontrolu opatření obecné povahy. Navrhovatel spojil návrh na zrušení části územního plánu obce Velké Svatoňovice se žalobou proti rozhodnutí, kterým žalovaný potvrdil závěr stavebního úřadu, že stavební záměr navrhovatele není v souladu s uvedeným územním plánem. Krajský soud proto přezkoumal napadené rozhodnutí podle části třetí, hlavy první a druhé, dílu prvního soudního řádu správního, současně přezkoumal napadené opatření obecné povahy v řízení podle části třetí, hlavy první a druhé, dílu sedmého soudního řádu správního. Byl přitom dle § 75 odst. 2 a § 101d odst. 1 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody žaloby i návrhu. Věc projednal a rozhodl o ní bez nařízení jednání, neboť navrhovatel, odpůrkyně i žalovaný s tímto postupem krajského soudu vyjádřili souhlas dle § 51 odst. 1 věty druhé s. ř. s.
12. Navrhovatel nijak nerozporuje závěr žalovaného, potažmo nadřízeného orgánu územního plánování, že navržený stavební záměr je v rozporu s funkčním využitím dotčené plochy stanoveným v územní plánu odpůrkyně. Navrhovatelem uplatněné žalobní a návrhové body (navrhovatel mezi nimi nerozlišuje) se fakticky týkají pouze napadeného opatření obecné povahy. Z tohoto důvodu také krajský soud věnoval pozornost především přezkumu napadeného opatření obecné povahy.
13. Dříve než přistoupil k tomuto přezkumu, považoval krajský soud za nutné zdůraznit, že podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu se věcný úspěch v řízení před soudem zpravidla odvíjí od procesní aktivity navrhovatele v průběhu přijímání opatření obecné povahy. Navrhovatel, který opomněl brojit proti opatření obecné povahy během jeho přípravy, může být s návrhem na jeho zrušení úspěšný jen výjimečně, pokud jeho procesní pasivita vyplývala z objektivních okolností nebo pokud nezákonnosti, na něž poukazuje, jsou zásadního rázu a mají dopad na veřejné zájmy. Například zkoumat proporcionalitu řešení zakotveného v územním plánu tak soud může pouze v případě, že se k ní již vyjádřil odpůrce v procesu přípravy územního plánu na základě podané námítky či připomínky. Není totiž možné po soudu požadovat, aby provedl odbornou úvahu ve směru vážení důležitých veřejných zájmů či veřejného zájmu a ochrany vlastnictví navrhovatelů, aniž by tuto úvahu před ním provedl příslušný správní orgán (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116, č. 2215/2011 Sb. NSS, a celá řada navazujících rozsudků Nejvyššího správního soudu, např. rozsudky ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011-43, a ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 Aos 3/2013-29).
14. Toto pravidlo se přitom uplatní i v případě incidenčního přezkumu územních plánů (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 10. 2018, č. j. 2 As 51/2018-140, a ze dne 17. 5. 2022, č. j. 7 As 416/2021-21). Zároveň platí, že důsledky pasivity právního předchůdce v procesu pořizování územního plánu zpravidla plně dopadají i na jeho nástupce (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 11. 2014, č. j. 7 As 186/2014-49, a ze dne 25. 9. 2020, č. j. 6 As 151/2019-53).
15. V nyní posuzované věci navrhovatel napadá jednak skutečnost, že jeho pozemek parc. č. XA nebyl zahrnut do zastavěného území obce, jednak skutečnost, že uvedený pozemek byl zařazen do plochy změny v krajině K1 s rozdílným způsobem využití *Plochy lesní – pozemky určené k plnění funkce lesa*.
16. Z odpůrkyní předložené územně plánovací dokumentace krajský soud zjistil, že pro katastrální území Markoušovice je platný územní plán obce Velké Svatoňovice, vydaný opatřením obecné povahy č. 1/2008, které bylo schváleno zastupitelstvem odpůrkyně dne

20. 2. 2008, s nabytím účinnosti dne 11. 3. 2008. Zastupitelstvo odpůrkyně následně přijalo několik změn územního plánu, naposledy změnu č. 3, s nabytím účinnosti dne 23. 11. 2023.
17. Plocha změny v krajině K1 byla v územním plánu odpůrkyně vymezena změnou č. 2, která nabyla účinnosti dne 10. 6. 2021. Podle textové části odůvodnění změny č. 2 došlo k vymezení ploch změn v krajině K1, K2 a K3 v rozsahu návrhových ploch lesních. Změna souvisela s požadavkem novely vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, a její přílohy č. 7, která stanovila náležitosti obsahu územního plánu. Územní plán nestanovil žádné podmínky pro využití ploch změn v krajině kromě těch, které jsou stanoveny pro plochy lesní – pozemky určené k plnění funkce lesa.
18. Podle § 2 odst. 1 písm. k) stavebního zákona plochou změny v krajině je *plocha vymezená v územním plánu, u které se předpokládá změna ze stávajícího využití nezastavěného území na jiné využití nezastavěného území*.
19. Krajský soud dále z předložené územně plánovací dokumentace zjistil, že pozemek parc. č. XA nebyl zahrnut do zastavěného území obce již v územním plánu odpůrkyně přijatém v roce 2008. Již v tomto územním plánu byl uvedený pozemek zároveň zařazen do plochy s návrhovým funkčním využitím pro plochy lesní – pozemky určené k plnění funkcí lesa. Na tuto skutečnost ostatně navrhovatele upozornil i žalovaný v napadeném rozhodnutí.
20. Navrhovatel neuplatnil námitky ani připomínky v průběhu projednání změny č. 2 územního plánu odpůrkyně, stejně tak právní předchůdce navrhovatele neuplatnil námitky ani připomínky v průběhu projednání samotného územního plánu z roku 2008. Navrhovatel zároveň neuvedl žádné důvody, které by ospravedlňovaly tuto procesní pasivitu v průběhu přijímání opatření obecné povahy. Za těchto okolností je nutné omezit přezkum napadeného opatření obecné povahy ze strany krajského soudu na posouzení toho, zda navrhovatelem namítané vady mohou představovat závažné důvody pro zrušení (části) územního plánu ve smyslu výše citované judikatury Nejvyššího správního soudu.
21. Podle krajského soudu se o takové závažné důvody nejedná. Navrhovatel v tomto řízení zjevně hájí svá soukromá práva, zejména právo vlastnit majetek (čl. 11 Listiny základních práv a svobod), a zpochybňuje věcné řešení zvolené v územním plánu ohledně budoucího využití jeho pozemku parc. č. XA. Uplatňuje přitom námitky mířící zejména vůči proporcionalitě řešení týkající se konkrétního pozemku (obdobně viz bod 19 rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 6 AOs 3/2013-29). Poukazy na účel, ke kterému pozemek historicky sloužil, na vhodnost zařazení pozemku do určité plochy nebo na odlišné zařazení údajně srovnatelných pozemků v územním plánu jsou typické námitky, které lze podřadit pod pátý krok algoritmu přezkumu opatření obecné povahy vymezeného rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98 (č. 740/2006 Sb. NSS). V tomto kroku se přezkoumává právě obsah vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality.
22. Pro úplnost krajský soud dodává, že použitelnost uvedeného algoritmu jako celku je dnes zčásti omezená v důsledku novely soudního řádu správního provedené zákonem č. 303/2011 Sb. Zůstává však nadále použitelný jako podpůrná pomůcka při strukturování argumentace (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 12. 12. 2023, č. j. 9 Ao 37/2021-57, č. 4562/2024 Sb. NSS).

23. Pokud by tedy navrhovatel uplatnil tyto námitky již v průběhu přijímání změny č. 2 územního plánu, či spíše pokud by tyto námitky uplatnil právní předchůdce navrhovatele již v průběhu přijímání samotného územního plánu (s ohledem na skutečnost, že změna č. 2 fakticky nezavedla žádný nový regulativ vůči pozemku navrhovatele), bylo by povinností zastupitelstva odpůrkyně dané námitky náležitě vypořádat. Soud by následně mohl přezkoumat zákonnost takového vypořádání. Jestliže však navrhovatel i jeho právní předchůdce byli popsáním způsobem pasivní, pak soud nemá co přezkoumávat. Zároveň nemůže nahrazovat činnost pořizovatele územního plánu a otázkou proporcionality přijatého řešení se jako první subjekt podrobně zabývat.
24. Navrhovatel dále namítl, že zařazení jeho pozemku do uvedené funkční plochy není v územním plánu obce odůvodněno tak, aby nebylo pochyb o tom, že se jedná o opatření ve veřejném zájmu, který je nutné upřednostnit před ústavně garantovanými právy vlastníka pozemku. K tomu krajský soud uvádí, že opatření obecné povahy sice musí podle § 173 odst. 1 správního řádu obsahovat odůvodnění, to ale neznamená, že by odůvodnění územního plánu muselo obsahovat výslovné vysvětlení zvolené regulace ke každému jednotlivému pozemku či každé dílčí ploše v územním plánu. Je totiž nutné rozlišovat mezi odůvodněním územního plánu (které bude z povahy věci zůstat spíše v obecné rovině) a odůvodněním rozhodnutí o námitkách. Právě rozhodnutí o námitkách umožňuje individuálně reagovat na konkrétní výtky, jež proti regulaci uplatnili v procesu pořizování územního plánu jednotliví dotčení vlastníci (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 8. 2024, č. j. 6 As 367/2023-49).
25. Krajský soud opětovně uvádí, že navrhovatel ani jeho právní předchůdce neuplatnili v procesu projednání napadeného územního plánu a jeho změny č. 2 žádné námitky ani připomínky. V důsledku toho nelze na odůvodnění regulace sporného pozemku v napadeném územním plánu vztáhnout striktní požadavky na přezkoumatelnost odůvodnění o námitkách, ale pouze požadavek existence obecného odůvodnění územního plánu jako celku. Tomuto požadavku bezpochyby dostojí jak původní územní plán odpůrkyně z roku 2008, tak jeho změna č. 2.
26. Navrhovatel také namítl, že zahrnutí pozemku parc. č. XA do plochy lesní v územním plánu je v rozporu s tím, o jaký druh pozemku se jednalo dle katastru nemovitostí v době pořizování územního plánu obce či jeho změny. K tomu krajský soud uvádí, že zvolená regulace pozemku v územním plánu se nemusí shodovat s tím, jak je daný pozemek veden v katastru nemovitostí. Lze si například představit, že pozemek, který je v současnosti používán určitým způsobem (čemuž odpovídá i to, jak je veden v katastru nemovitostí), bude územním plánem do budoucna určen k odlišnému využití. Navrhovatelem zmiňovaný rozpor proto sám o sobě nemůže založit nezákonnost napadeného opatření obecné povahy. Také v tomto případě se jedná o námitku, kterou měl navrhovatel (respektive jeho právní předchůdce) uplatnit primárně v průběhu projednávání územního plánu.
27. Na výše uvedených závěrech nemůže nic změnit ani případné neformální stanovisko odpůrkyně ze dne 5. 4. 2013 ohledně možného využití pozemku parc. č. XA. I kdyby odpůrkyně navrhovateli tímto způsobem sdělila, že na pozemku lze umístit stavbu pro individuální rodinnou rekreaci, nezakládalo by to navrhovateli legitimní očekávání, že na takovou stavbu bude v příslušném správním řízení vydáno povolení, pokud se ukáže, že stavba je ve skutečnosti v rozporu s regulativy stanovenými pro daný pozemek v územním

plánu. Nijak by takové sdělení nemohlo ospravedlnit ani pasivitu navrhovatele v průběhu projednávání změny územního plánu.

28. Krajský soud dodává, že nepovažoval za nutné provést důkaz žádnou z listin, kterou navrhovatel přiložil ke svému návrhu. Těmito listinami navrhovatel dokládal tvrzení obsažená v návrhu, argumentace navrhovatele však z výše uvedených důvodů nemůže být úspěšná.

IV. Závěr a náklady řízení

29. Krajský soud z výše uvedených důvodů shledal, že námitky uplatněné navrhovatelem ve vztahu k napadenému opatření obecné povahy jsou nedůvodné. Jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž musí přihlížet z úřední povinnosti, zamítl návrh dle § 101d odst. 2 s. ř. s.
30. Od toho se odvíjí také výrok o žalobě proti napadenému rozhodnutí žalovaného. Tato žaloba by mohla být úspěšná pouze v případě, že by krajský soud shledal důvodným návrh na zrušení příslušné části napadeného opatření obecné povahy, případně pokud by v řízení vyšly najevo takové vady napadeného rozhodnutí, k nimž by soud musel přihlédnout z úřední povinnosti. Nic takového se nestalo, krajský soud proto žalobu zamítl podle § 78 odst. 7 s. ř. s.
31. Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Navrhovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch; žalovanému a odpůrkyni, kterým by jinak jakožto úspěšným účastníku řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec jejich běžné úřední činnosti nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

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.

Hradec Králové 17. ledna 2025

JUDr. Jan Rutsch v. r.
předseda senátu