



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Petra Mikeše a soudců Kateřiny Kopečkové a Milana Podhrázkého v právní věci navrhovatelky: **Bc. Š. S.**, zast. JUDr. Richardem Pustějovským, advokátem se sídlem Matiční 730/3, Ostrava, proti odpůrci: **město Nový Jičín**, se sídlem Masarykovo nám. 1/1, Nový Jičín, za účasti osoby zúčastněné na řízení: Česká republika – Ministerstvo dopravy, se sídlem Nábřeží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, o návrhu na zrušení části Změny č. 7 Územního plánu Nový Jičín, schválené zastupitelstvem odpůrce dne 13. 3. 2023, o kasační stížnosti navrhovatelky proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 22. 4. 2024, čj. 76 A 6/2023-85,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Navrhovatelka **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Odpůrci **s e** náhrada nákladů řízení **n e p ř i z n á v á .**
- IV. Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Nejvyšší správní soud se v tomto rozsudku zabýval tím, zda je napadený rozsudek přezkoumatelný a zda postup, kdy krajský soud nezdůvodnil, proč neprovedl důkazy označené v návrhu na zrušení opatření obecné povahy, mohl mít vliv na zákonnost jeho rozhodnutí.

I. Vymezení věci

[2] Stěžovatelka se návrhem na zrušení opatření obecné povahy podaným u Krajského soudu v Ostravě domáhala zrušení Změny č. 7 Územního plánu Nový Jičín, která byla schválena zastupitelstvem odpůrce dne 13. 3. 2023 a nabyla účinnosti dne 6. 4. 2023 (dále jen „Změna č. 7“), a to v části týkající se pozemků v jejím vlastnictví parc. č. XA a parc. č. XB v katastrálním území S.

[3] Krajský soud návrh zamítl, neboť dospěl k závěru, že není důvodný. Uvedl, že způsob využití pozemků zůstal napadenou změnou nedotčen. Jde o pozemky zařazené do ploch „NZ – zemědělské pozemky“, u nichž došlo pouze k jejich vyřazení ze zastavěného území.

[4] Podle krajského soudu navrhovatelka zaměňuje pojem zastavitelnost území se zastavěným územím. Změna č. 7 se zastavitelnosti jejích pozemků nikterak nedotkla, neboť jejich funkční využití je regulováno stále stejně, resp. neumožňuje výstavbu takového objektu, jaký navrhovatelka na svých pozemcích neoprávněně vybudovala. Zákonnost napadeného opatření obecné povahy lze proto posuzovat jen z hlediska zákonnosti vyřazení pozemků navrhovatelky ze zastavěného území.

[5] Krajský soud odkázal na § 58 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“), který vymezuje, co je zastavěným územím (krajský soud nesprávně uvedl odkaz na § 56 odst. 2 stavebního zákona, což NSS považuje za zjevnou chybu v psaní). Do zastavěného území se zahrnují pozemky v intravilánu, s výjimkou vyjmenovaných druhů pozemků, a dále pozemky vně intravilánu, mezi nimi i zastavěné stavební pozemky [§ 58 odst. 2 písm. a) stavebního zákona]. Pojem „intravilán“ užitý v § 58 odst. 2 stavebního zákona je nutné vykládat podle legislativní zkratky zakotvené v § 2 odst. 1 písm. d) téhož zákona jako zastavěnou část obce vymezenou ke dni 1. 9. 1966. Mezi účastníky řízení není sporu o tom, že pozemky navrhovatelky v intravilánu neleží.

[6] Tvrdí-li navrhovatelka, že pozemek parc. č. XA byl a je zastavěn, míří tím zřejmě k naplnění podmínky § 58 odst. 2 písm. a) stavebního zákona, tedy k existenci zastavěného stavebního pozemku.

[7] Krajský soud k tomu odkázal na vyjádření odpůrce, že původní stavba byla odstraněna a vedle původního místa jejího umístění byla vystavěna nová. Tvzení odpůrce o odstranění původní stavby je podpořeno změnou v evidenci Registru územní identifikace, adres a nemovitostí (dále jen „RÚIAN“), v níž byl daný pozemek zaevidován jako nestavební.

[8] Krajský soud s odkazem na § 2 odst. 1 písm. c) stavebního zákona, podle něhož se *zastavěným stavebním pozemkem rozumí pozemek evidovaný v katastru nemovitostí jako stavební parcela a další pozemkové parcely zpravidla pod společným oplocením, tvořící souvislý celek s obytnými a hospodářskými budovami*, uvedl, že žádný z pozemků navrhovatelky není v katastru nemovitostí evidován jako stavební parcela. Výstavbou nepovolené stavby se pozemek zastavěným stavebním pozemkem stát nemůže. Jak plyne z § 2 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, stavební pozemek musí být vymezen jednáním veřejné moci.

[9] Podle krajského soudu postupoval odpůrce správně, když vyřadil navrhovatelčiny pozemky ze zastavěného území, neboť tyto pozemky nesplňují žádnou z podmínek stanovených v § 58 odst. 2 stavebního zákona. Toliko promítl změny, které nastaly v terénu

pokračování

a následně v evidenci RÚIAN do územního plánu. Odpůrce neměl možnost uvážení, zda tak učiní nebo ne, neboť podmínky pro zařazení pozemků do zastavěného území stanoví stavební zákon. Neměl tedy možnost vážit různé zájmy, a z tohoto důvodu je podle krajského soudu námitka neproporcionality bezpředmětná.

[10] K námitce ohledně pozemku parc. č. XC, který nebyl vyřazen ze zastavěného území, ač pro to splňuje podmínky, krajský soud uvedl, že souhlasí s vysvětlením odpůrce, že jde o pochybení, které bude napraveno při nejbližší změně územního plánu. Tím, že se při vyřazení pozemku ze zastavěného území postupuje podle § 58 odst. 3 stavebního zákona v návaznosti na splnění zákonných podmínek, což nepodléhá diskreci odpůrce, nepřichází v úvahu diskriminační přístup vůči navrhovateli. V jejím případě byly zákonné podmínky pro vyřazení pozemků ze zastavěného území nade vší pochybnost splněny. Ohledně ostatních zmiňovaných pozemků se krajský soud ztotožnil s odpůrcem, že u nich podmínky pro vyřazení splněny nebyly.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření odpůrce

Kasační stížnost

[11] Navrhovatelka (dále „stěžovatelka“) v kasační stížnosti namítá, že krajský soud nesprávně posoudil, zda vyřazením jejích pozemků ze zastavěného území na základě nezákonné změny v evidenci RÚIAN došlo k porušení zásady proporcionality. Krajský soud rovněž nezdůvodnil neprovedení navrhovaných důkazů a porušil její právo na spravedlivý proces. Krajský soud pouze převzal argumentaci odpůrce z jeho vyjádření ze dne 11. 1. 2024.

[12] Závěr krajského soudu, kterým potvrdil zákonnost Změny č. 7, je podle stěžovatelky opřen o nedostatek důvodů, je zjednodušující a je rovněž v rozporu se zásadou legality, zásadou proporcionality a „zásadou souladu s veřejným zájmem“. Změna č. 7 není racionální, je formalistická, odtržená od reálného života a ve smyslu čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod nepřiměřeně zasahuje do vlastnického práva stěžovatelky.

[13] Odpůrce při zpracování Změny č. 7 postupoval vůči stěžovateli diskriminačně, veden dílčími zájmy a osobní motivací pracovníků stavebního úřadu, kteří se snaží zabránit zemědělskému využívání a výstavbě za každou cenu. Jejich postup představuje zneužití práva, jde na úkor stěžovatelky, a tudíž není legitimní. Veřejný zájem naopak reprezentuje zájem stěžovatelky na využití pozemku, který byl historicky využíván k hospodářské činnosti a byl zastavěn hospodářskou budovou, přičemž stěžovatelka usiluje o dosažení shody skutečného stavu se stavem právním.

[14] Stěžovatelka dovozuje, že Změna č. 7 byla přijata pouze ve vztahu k předem vybraným pozemkům, včetně nesprávně označeného pozemku stěžovatelky parc. č. XA v kat. území S. (dříve parc. č. St. XD). Pozemky stěžovatelky byly dosavadním územním plánem vymezeny jako pozemky v zastavěném území. Stěžovatelka v této souvislosti odkazuje na příslušné části Územního plánu Nový Jičín ve znění do 6. 4. 2023. Zároveň namítá, že k tomuto tvrzení navrhovala dokazovat listinou „Legenda členění pozemků do 6. 4. 2023“ a „Mapa základního členění území do 6. 4. 2023“, avšak z napadeného rozsudku není zřejmé, jak se s tímto důkazním návrhem krajský soud vypořádal.

[15] Stěžovatelka dále namítá, že jí bylo upřeno, aby přijetí Změny č. 7 ovlivnila. O této změně územního plánu se dozvěděla až po doručení rozhodnutí Krajského úřadu Moravskoslezského kraje ze dne 16. 11. 2023, čj. MSK 96255/2023, z elektronických dokumentů na webových stránkách města Nový Jičín. Namítá, že k projednání návrhu Změny č. 7 měla být přizvána individuálně, aby se k ní mohla před jejím schválením vyjádřit. K tomuto tvrzení navrhovala dokazovat obsahem webových stránek zastupitelstva města Nový Jičín, avšak ani s tímto důkazním návrhem se krajský soud nevypořádal.

[16] Odpůrce postupoval v rozporu se zásadou subsidiarity a minimalizace zásahu do vlastnického práva. Změna č. 7 se dotkla jejích pozemků, které byly původně v zastavěném území a byly zastavěné zemědělskou stavbou v souladu se stávající územně plánovací dokumentací. Podle stěžovatelky šlo o pozemky v zastavěném území „fakticky zastavěné“ a proto je zakoupila. Důsledkem přijetí Změny č. 7 je tak zmaření investice stěžovatelky, neboť nově má být stavební činnost v dané lokalitě zcela vyloučena.

[17] Stěžovatelka dále uvádí, že Změna č. 7 je svým charakterem závazná a nepatří do směrné části územního plánu. Nebyla splněna podmínka, aby úprava, mající materiální povahu opatření obecné povahy s přímým dopadem do práv třetích osob, byla také formou tohoto opatření vydána a zveřejněna.

[18] Z rozsudku krajského soudu není zřejmé, jak se vypořádal s jednotlivými požadavky plynoucími ze zásady proporcionality, konkrétně s tím, zda je napadené opatření vhodné a nezbytné k dosažení požadovaného cíle a nepředstavuje pro jednotlivce nadměrnou zátěž ve vztahu k cíli, jehož má být dosaženo. K porušení zásady proporcionality stěžovatelka odkazuje na mapu, v níž jsou zakresleny pozemky, které bez zdůvodnění dotčeny Změnou č. 7 nejsou. Jde o pozemky parc. č. XE, parc. č. XF a parc. č. XC v katastrálním území S., na kterých žádné stavby nejsou. Pokud jde o pozemek parc. č. XC v katastrálním území S., krajský soud se spokojil s obecnou obranou odpůrce, že došlo k pochybení. Jde však naopak o důkaz o selektivním a diskriminujícím postupu odpůrce, který však krajský soud odmítl bez jakékoliv objektivizace na základě prostého vyjádření odpůrce. Takový důkaz je však třeba hodnotit ve prospěch tvrzení stěžovatelky.

[19] Pro Změnu č. 7 neexistoval racionální důvod, neboť dotčená oblast byla původně určena k zastavění a k zemědělskému využití. Jde o zemědělsky využitelný areál na okraji obce. Stavební a zemědělská činnost je pro venkovské území charakteristická a není důvod ji z této lokality vyčleňovat. Z těchto důvodů stěžovatelka namítá porušení § 18 odst. 2 stavebního zákona, podle něhož *územní plánování zajišťuje předpoklady pro udržitelný rozvoj území soustavným a komplexním řešením účelného využití a prostorového uspořádání území s cílem dosažení obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území. Za tím účelem sleduje společenský a hospodářský potenciál rozvoje.*

[20] Stěžovatelka nebyla nikdy informována o připravované změně územního plánu po předchozí nezákonné změně zápisu v RÚIAN. Zápis RÚIAN neodpovídá skutečnému stavu v době přijetí Změny č. 7. K tomu navrhovala jako důkaz fotodokumentaci pozemku parc. č. st. XD v katastrálním území S., avšak z napadeného rozsudku není zřejmé, jak se s tímto důkazním návrhem krajský soud vypořádal.

pokračování

[21] Krajský soud se také nezabýval námitkou nezákonného postupu při změně zápisu v registru RÚIAN v roce 2022. Odpůrce v procesu přijímání Změny č. 7 tento nezákonný postup v neprospěch stěžovatelky nezohlednil a zneužil. Změnou č. 7 nemůže být zhojen předchozí nezákonný postup při změně zápisu v registru RÚIAN.

[22] Stěžovatelka dále popisuje, jak probíhala komunikace po změně zápisu v registru RÚIAN s Katastrálním úřadem pro Moravskoslezský kraj a stavebním úřadem v Novém Jičíně. Zdůrazňuje, že na jejích pozemcích nenastala žádná změna, z níž by plynula povinnost stavebního úřadu změnit údaje postupem podle zákona č. 111/2009 Sb., o základních registrech. Na pozemcích stěžovatelky se totiž stavba nachází. K tomu navrhovala jako důkaz stížnosti na nezákonný postup podané k Ministerstvu pro místní rozvoj, k Českému úřadu zeměměřickému a katastrálnímu a ke Krajskému úřadu Moravskoslezského kraje. Z napadeného rozsudku však není zřejmé, jak se s tímto důkazním návrhem krajský soud vypořádal. Stejně tak z něj není zřejmé, jak se vypořádal s nezákonnou změnou zápisu v RÚIAN.

[23] Stěžovatelka usiluje o narovnění „protiprávního stavu“, na jehož vzniku se nepodílela, a v jehož důsledku stojí na jejích pozemcích rozestavěná stavba nezapsaná v katastru nemovitostí. Tuto stavbu nabyla spolu s pozemky na základě souhlasného prohlášení vlastníků do svého vlastnictví. Dne 9. 5. 2023 byla nucena opakovaně podat návrh na změnu územního plánu, stejně jako opakovaný návrh na dodatečné povolení stavby. Svědčil jí princip legitimního očekávání vlastní věc užívat a požívat její plody a užitky. Tento prvek vlastnického práva významně ovlivnila Změna č. 7 vzhledem k tomu, že nemovitosti na pozemku parc. č. XA a parc. č. XB jsou nezbytným předpokladem například pro zajištění rodinného bydlení. Ponechání stavby v jejím stávajícím stavu nezasahuje do veřejného práva závažným způsobem, ani nezasahuje do práva jiných subjektů a nezbavuje jiné subjekty právní ochrany.

[24] V doplnění kasační stížnosti stěžovatelka přiložila listinu „Průvodní zpráva k RD Straník“ a setrvala na svém tvrzení, že daná oblast zastavěného území byla původně určena k zastavění a zemědělskému využití. Původně šlo o zemědělsky využitelný areál na okraji obce a není důvod z této lokality stavební a zemědělskou činnost vyčleňovat.

Vyjádření odpůrce

[25] Odpůrce uvedl, že postup pořízení změny územního plánu je popsán v textové části odůvodnění Změny č. 7 v kapitole II.A. a). Tato územně plánovací dokumentace obsahuje závaznou část a odůvodnění, nikoliv závaznou a směrnou část, jak tomu bývalo u starších územně plánovacích dokumentací.

[26] Změna č. 7 se možnosti zastavění (zastavitelnosti) pozemků stěžovatelky nijak nedotkla. Stěžovatelka používá slovní spojení „pozemky k zastavění“ nesprávně. Jde o „pozemky v zastavěném území“.

[27] Od vydání územního plánu v roce 2009 jsou dotčené pozemky zařazeny do plochy se způsobem využití „NZ – zemědělské pozemky“. Na těchto plochách se nepřipouští žádné nové stavby s výjimkou staveb a zařízení, kromě specifických výjimek. Kromě nich je jakákoliv nová výstavba nepřípustná.

[28] Pokud jde o požadavek na aktualizaci zastavěného území při pořizování a vydávání změn územně plánovací dokumentace, ten plyne z § 189 odst. 1 stavebního zákona. Zařazení pozemků stěžovatelky do nezastavěného území tak vychází ze stavebního zákona a je odrazem stavu evidence v katastru nemovitostí. Naopak skutečný stav pozemku a způsob jeho využití je podle odpůrce nerozhodný. Obec nemá možnost uvážení, zda určité pozemky do zastavěného území zařadí či nikoliv. Co se týká pozemku č. XC, který nebyl Změnou č. 7 vyřazen ze zastavěného území, odpůrce uvádí, že toto opomenutí bylo napraveno Změnou č. 8 Územního plánu Nový Jičín, která byla vydána dne 10. 6. 2024. Pokud jde o námitky stěžovatelky ke změně zápisu v RÚIAN, ty se týkají jiného postupu, než je proces pořizení změny územního plánu.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[29] NSS se nejprve zabýval otázkou přípustnosti kasačních námitek.

[30] Podle § 104 odst. 4 s. ř. s. platí, že *kasační stížnost není přípustná, opírá-li se jen o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103, nebo o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl*. Podle § 109 odst. 5 s. ř. s. platí, že *ke skutečnostem, které stěžovatel uplatnil poté, kdy bylo vydáno napadené rozhodnutí, NSS nepřiblíží*.

[31] Aby byla kasační argumentace přípustná, musí stěžovatelka na rozhodnutí krajského soudu reagovat a konkrétně a kvalifikovaným způsobem zpochybňovat jeho závěry, tedy namítat, které závěry z nich pokládá za nedostatečné, respektive nesprávné, a rovněž ozřejmit svůj právní náhled na to, proč se má jednat o nezákonnost (rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 12. 2005, čj. 2 Azs 92/2005-58, č. 835/2006 Sb. NSS, a rozsudek NSS ze dne 24. 1. 2023, čj. 6 As 358/2021-38, bod 11). Pokud tak neučiní a pouze zopakuje námitky, které uvedla v řízení před krajským soudem, pak za předpokladu, že uvedené námitky krajský soud vypořádal a v jejich opakování nelze spatřovat setrvání na dříve vznesené argumentaci, která je nadále schopná obstát proti závěrům krajského soudu, nejsou takové námitky přípustné (usnesení NSS ze dne 10. 9. 2009, čj. 7 Afs 106/2009-77, č. 2103/2010 Sb. NSS, či ze dne 14. 6. 2016, čj. 1 As 271/2015-36, body 10 až 14, nebo rozsudek NSS ze dne 14. 6. 2017, čj. 3 As 123/2016-40). Aby kasační argumentace byla projednatelná, musí být rovněž dostatečně konkrétní. Obecně formulované námitky, ze kterých není zřejmé, z jakého konkrétního důvodu stěžovatelka rozhodnutí soudu napadá, také nejsou přípustné (usnesení NSS ze dne 26. 4. 2023, čj. 8 As 163/2021-5, bod 25).

Nepřípustné námitky

[32] Podstatná část kasační stížnosti pouze opakuje námitky, které stěžovatelka uplatnila již v návrhu podaném ke krajskému soudu. Tato argumentace jednak směřuje přímo proti postupu odpůrce, nikoliv proti závěrům krajského soudu, které blíže nereflektuje, a z části je rovněž zcela obecná.

[33] Jde předně o blíže nezdůvodněné námitky, že odpůrcem přijaté řešení je neproporcionální, neracionální, odtržené od reality a formalistické, stejně jako že postup odpůrce představuje zneužití práva, jde na úkor stěžovatelky a tudíž není legitimní. Tyto námitky jsou zcela obecné, nijak nereflektují závěry krajského soudu a nejsou tudíž přípustné.

pokračování

[34] Stěžovatelka dále v kasační stížnosti opakuje tvrzení, že Změna č. 7 byla „vedena dílčími zájmy a osobní motivací pracovníků stavebního úřadu Nový Jičín“, kteří se takto „snaží zabránit zemědělskému využívání a výstavbě za každou cenu“, že byla přijata ve vztahu k „nesprávně označenému“ pozemku, že představuje opatření obecné povahy „v materiálním smyslu“, které je svým charakterem závazné a „nepatří do směrné části územního plánu“. Jde o natolik nezdůvodněnou argumentaci bez jakékoliv návaznosti na obsah napadeného opatření obecné povahy, že ji nelze považovat za projednatelné návrhové body ve smyslu § 101b odst. 2 s. ř. s., tedy takové body, z nichž by bylo patrné, z jakých skutkových a právních důvodů stěžovatelka považuje napadené opatření obecné povahy za nezákonné. Jde tudíž zároveň i o neprojednatelnou kasační argumentaci.

[35] Pokud jde dále o námitky, že závěry krajského soudu jsou v rozporu se zásadou legality, zásadou proporcionality a zásadou souladu napadeného opatření obecné povahy s veřejným zájmem, tak ani ty pro svoji obecnost neumožňují kasační přezkum závěrů krajského soudu.

[36] Pokud stěžovatelka pouze opakuje svůj nijak blíže nezdůvodněný požadavek na individuální vyrozumění o návrhu Změny č. 7, tak na ten již v odpovídající míře obecnosti reagoval krajský soud. Uvedl, že na takový postup zákonný nárok není s tím, že v postupu vedoucím k přijetí napadeného opatření obecné povahy žádnou závalu neshledal; o přípustnou kasační námitku tudíž nejde.

[37] Poslední nepřipustnou námitkou je, že Změna č. 7 zabránila budoucí výstavbě, respektive se dotkla zastavitelnosti pozemků stěžovatelky. K obsahově shodné argumentaci krajský soud vysvětlil, že stěžovatelka zaměňuje pojem zastavitelnost pozemku a zastavěné území. Změna č. 7 se regulativu určujícího přípustné využití plochy, v níž se nachází pozemky stěžovatelky, nijak nedotkla. Pozemky stěžovatelky jsou stále zařazeny do plochy „NZ – zemědělské pozemky“ s nezměněným způsobem jejího využití (body 9 a 10 napadeného rozsudku). Jediné, k čemu podle krajského soudu Změnou č. 7 došlo, je vyřazení pozemků stěžovatelky ze zastavěného území. Naopak zastavitelnosti jejích pozemků se Změna č. 7 nedotkla. S tímto závěrem krajského soudu, že Změna č. 7 se nijak nedotkla přípustného využití plochy co do zastavitelnosti, v kasační stížnosti nijak nepolemizuje.

[38] Pokud jde o stěžovatelkou doloženou dokumentaci stavby ze srpna roku 2024 označenou jako „Průvodní zpráva k RD Straník“, tak ta vznikla až po rozhodnutí krajského soudu. V souladu s principem kasačního přezkumu nelze v řízení o kasační stížnosti přihlížet ke skutkovým novotám (rozsudek NSS ze dne 19. 3. 2025, čj. 7 Afs 247/2024-36, bod 30). NSS proto v souladu s § 109 odst. 5 s. ř. s. k této dokumentaci stavby v rámci přezkumu rozsudku krajského soudu nepřihlížel.

Nepřezkoumatelnost a jiné vady řízení

[39] Přípustné kasační námitky stěžovatelky představují námitky, které směřují vůči nepřezkoumatelnosti a jiným vadám řízení před krajským soudem, které mohly mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

[40] Stěžovatelka námitku nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu pro nedostatek důvodů konkrétně rozvádí tak, že krajský soud pouze převzal argumenty

odpůrce a nezabýval se nezákonností změny v evidenci RÚIAN za situace, kdy se na jejích pozemcích již stavba nachází. Dále namítá, že krajský soud v rámci posouzení vyřazení jejích pozemků ze zastavěného území neprovedl test proporcionality. Poukazuje rovněž na nevypořádání svých důkazních návrhů.

[41] Pokud jde o namítanou nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu, tak jde o objektivní překážku, která zpravidla znemožňuje odpovědět na kasační námitky a k níž přihlíží i NSS z úřední povinnosti. Přezkoumatelné rozhodnutí je tudíž rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí a jak uvažil o jednotlivých námitkách (rozsudky NSS ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Ads 58/2003 75, č. 133/2004 Sb. NSS, ze dne 18. 10. 2005, čj. 1 Afs 135/2004-73, č. 787/2006 Sb. NSS, či ze dne 14. 7. 2005, čj. 2 Afs 24/2005-44, č. 689/2005 Sb. NSS). Povinnost soudu posoudit všechny námitky však neznamená, že musí reagovat na každou dílčí argumentaci a tu obsáhle vyvrátit. Jeho úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem uplatněné argumentace (rozsudky NSS ze dne 3. 4. 2014, čj. 7 As 126/2013-19, ze dne 28. 5. 2009, čj. 9 Afs 70/2008-13, nebo ze dne 21. 12. 2011, čj. 4 Ads 58/2011-72). Obsah a kvalita návrhových bodů ve smyslu § 101b odst. 2 s. ř. s pak do značné míry předurčuje obsah rozhodnutí krajského soudu, který se jim věnuje v míře odpovídající jejich obecnosti.

[42] Pokud v této souvislosti stěžovatelka krajskému soudu vytýká, že převzal argumenty odpůrce obsažené v jeho vyjádření k návrhu, tak osvojení si úvah odpůrce soudem se souhlasnou poznámkou ještě nezakládá nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu. Podstatné je, zda tato argumentace reaguje na námitky stěžovatelky, které v její konkurenci neobstojí.

[43] Vadu nepřezkoumatelnosti však zpravidla založí existence tzv. opomenutých důkazů (nález Ústavního soudu ze dne 16. 2. 1995, sp. zn. III. ÚS 61/94). Krajský soud byl povinen rozhodnout, který z navržených důkazů provede a který nikoli (§ 52 odst. 1 s. ř. s.) a svůj postup odůvodnit (nález Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2002, sp. zn. IV. ÚS 582/01, rozsudek NSS ze dne 28. 4. 2005, čj. 5 Afs 147/2004-89, č. 618/2005 Sb. NSS).

[44] V posuzované věci krajský soud v napadeném rozsudku nijak nezdůvodnil, proč neprovedl v návrhu uplatněné důkazy. Ze záznamu z jednání NSS ověřil, že zástupce stěžovatelky na otázku předsedy senátu, zda má kromě napadené Změny č. 7 další důkazní návrhy, uvedl: „nic dalšího nemáme, důkazy řádně označeny“. Na to předseda senátu rozhodl, že další dokazování prováděno nebude se zdůvodněním, že předmětem přezkumu v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy je pouze Změna č. 7. Ani z odpovědi zástupce stěžovatelky u jednání tedy nelze dovodit, že by výslovně na důkazech označených v písemném vyhotovení návrhu již netrval.

[45] Opomenutí krajského soudu rozhodnout o důkazních návrzích stěžovatelky nemusí mít vliv na zákonnost jeho rozsudku pouze za situace, pokud by bylo zcela zřejmé, že se jednalo o důkazy zjevně nadbytečné (rozsudek NSS ze dne 11. 11. 2011, čj. 5 As 62/2010-126). Předpokladem posouzení povahy a dopadu takové vady je však přezkoumatelnost rozsudku krajského soudu v těch částech, které se týkají otázek, k nimž byly důkazní návrhy uplatněny.

pokračování

[46] Pokud jde o návrh na dokazování webovými stránkami zastupitelstva města Nový Jičín, z návrhu plyne, že jimi stěžovatelka hodlala prokázat, že se o přijetí Změny č. 7 dozvěděla až z usnesení zastupitelstva města Nový Jičín.

[47] Krajský soud v bodě 6 napadeného rozsudku uvedl, že návrh Změny č. 7 byl oznámen veřejnou vyhláškou a byl vystaven k nahlédnutí od 29. 3. 2022 do 9. 5. 2022 na Městském úřadu Nový Jičín a na internetových stránkách odpůrce. Veřejné projednání se uskutečnilo dne 2. 5. 2022. Z uvedeného projednání vzešla potřeba úprav návrhu, proto byl po jejich zapracování upravený návrh opět stejnými způsoby zveřejněn a dne 28. 11. 2022 veřejně (v rozsahu provedených úprav) projednán. Změna byla přijata zastupitelstvem odpůrce dne 13. 3. 2023. Oznámení o vydání Změny č. 7 bylo vyvěšeno na úřední desce od 22. 3. 2023 do 6. 4. 2023. Účinnosti Změna č. 7 nabyla dne 6. 4. 2023. Totéž krajský soud shrnul v rámci dokazování u jednání.

[48] Pokud tedy krajský soud v napadeném rozsudku výslovně nezdůvodnil, proč k návrhu stěžovatelky nedokazoval obsahem stránek www.novyjicin.cz/samosprava/zastupitelstvo-mesta/zasedani-zm/, kterými mělo být podle stěžovatelky oznámeno přijetí Změny č. 7, nejde o vadu s vlivem na zákonnost jeho rozhodnutí. Stěžovatelka postup projednání a přijetí Změny č. 7 z hlediska jednotlivých kroků plynoucích z příslušné právní úpravy (ta je obsažena ve stavebním zákoně ve spojení se zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád) v návrhu nijak nezpochybňovala, nýbrž se pouze bez jakékoliv bližší právní argumentace dovolávala toho, že měla být k projednání Změny č. 7 přizvána individuálně (bod 36 tohoto rozsudku). K posouzení této námitky krajským soudem nemohlo jakkoli přispět dokazování obsahem webových stránek zastupitelstva odpůrce, neboť nebylo sporu o tom, že Změna č. 7 byla přijata usnesením zastupitelstva odpůrce a byla vyvěšena na jeho úřední desce. Zjevně šlo proto o důkaz nadbytečný.

[49] Stejně zjevně nadbytečným by bylo i dokazování listinami „Legenda členění pozemků do 6. 4. 2023“ a „Mapa základního členění území do 6. 4. 2023“. Těmito listinami stěžovatelka hodlala prokázat, že Územní plán Nový Jičín doposud vymezoval lokalitu, ve které se nacházejí její pozemky, jako zastavěné území. Vynětí pozemků stěžovatelky z ploch doposud vymezených jako zastavěné území však bylo předmětem samotné napadené části Změny č. 7. Mezi účastníky řízení nebylo nikterak sporným, že k této změně Územního plánu Nový Jičín skutečně Změnou č. 7 došlo a proti této změně stěžovatelka brojila. Nebylo tudíž třeba dokazovat k tomu, že před přijetím Změny č. 7 byly pozemky stěžovatelky zahrnuty v zastavěném území.

[50] K námitce neprovedení testu proporcionality krajským soudem NSS předesílá, že stěžovatelka se dovolává jednotlivých kroků testu proporcionality prováděného v rámci posledního bodu algoritmu soudního přezkumu opatření obecné povahy vymezeného rozsudkem NSS ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS. Obecně nepochybně platí, že zásah územního plánu do vlastnického práva musí být přiměřený (rozsudek NSS ze dne 23. 3. 2023, čj. 6 As 319/2021-111, bod 77). V posuzovaném případě však krajský soud vyšel z toho, že změna územního plánu se dotkla toliko zařazení pozemků stěžovatelky do zastavěného území, nikoliv přípustného využití pozemků, které zůstává nezměněné. Krajský soud vysvětlil, že odpůrce přistoupí ke změně v zařazení pozemků do zastavěného území v územním plánu za splnění podmínek stavebního zákona a nemůže

uvážít, zda tak učiní, či nikoliv. Proto se podle krajského soudu v daném případě proporcionalita vůbec neposuzuje, neboť není možné vážit různé zájmy (bod 11 napadeného rozsudku). Proti tomu stěžovatelka žádnou právně kvalifikovanou argumentaci nevznáší. I pokud by však citovaný závěr krajského soudu stěžovatelka zpochybňovala, ani pak se nemůže dovolávat provedení testu proporcionality, protože proti návrhu Změny č. 7 nepodala námitky ani připomínky. Tím přišla o možnost vznášet námitky směřující do přiměřenosti přijatého řešení v návrhu podaném ke krajskému soudu. Námitkami týkajícími se proporcionality přijatého řešení se totiž správní soud při posuzování důvodnosti návrhu věcně nezabývá v případě, kdy navrhovatel zůstal v procesu přijímání opatření obecné povahy pasivní, tedy kdy nepodal proti napadenému opatření obecné povahy včas námitky ani připomínky (rozsudek NSS ze dne 21. 8. 2020, čj. 6 As 270/2019-38, zejména body 10 a 12 až 14, a tam citovaná judikatura, dále rozsudek NSS ze dne 23. 8. 2024, čj. 5 As 211/2023-59, bod 19).

[51] Pokud tedy krajský soud zdůvodnil, proč posouzení proporcionality v posuzovaném případě není namístě, a zabýval se pouze námitkou diskriminačního postupu odpůrce, aniž by prováděl jednotlivé kroky testu proporcionality ve smyslu výše citovaného rozsudku NSS čj. 1 Ao 1/2005-98 nezaložil nepřezkoumatelnost svého rozsudku.

[52] Stejně tak nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku nezakládá, pokud k námitce diskriminace krajský soud přisvědčil vysvětlení odpůrce, že v případě pozemku č. XC v katastrálním území S. jde o pochybení, které bude napraveno při nejbližší změně územního plánu, a pokud jde o další uváděné pozemky, ty podmínky vyřazení ze zastavěného území nesplňují. Stěžovatelka totiž v návrhu nijak blíže nezdůvodnila, proč by měly být pozemky parc. č. XE, parc. č. XF a parc. č. XC v katastrálním území S. rovněž vyřazeny ze zastavěného území, ani nevysvětlila, v čem je situace v případě těchto pozemků a jejich pozemků shodná. Pokud si za této situace krajský soud osvojil závěry odpůrce a doplnil, že v případě pozemku parc. č. XC v katastrálním území S. sice došlo k pochybení, ale vyřazení pozemku ze zastavěného území se děje podle § 58 odst. 3 stavebního zákona v návaznosti na splnění zákonných podmínek, tudíž nepodléhá diskreci odpůrce, jde o dostatečnou reakci na námitku diskriminace stěžovatelky. Bylo rovněž nadbytečným, aby krajský soud dokazoval mapou se zakreslením dopadu Změny č. 7, jak navrhovala stěžovatelka, neboť odpůrce nečinil sporným, že Změna č. 7 se pozemků parc. č. XE, XF a XC v katastrálním území S. nedotkla.

[53] Stěžovatelka dále namítala, že vynětí jejích pozemků z plochy zastavěného území vychází z nezákonné změny v evidenci RÚIAN, která neodpovídá skutečnému stavu jejího pozemku, který je zastavěn stavbou. Krajský soud se podle stěžovatelky nezákonností změny v evidenci RÚIAN zabýval nedostatečně.

[54] Z napadeného rozsudku předně plyne, že krajský soud vyšel z tvrzení odpůrce, že původní stavba na pozemku stěžovatelky byla zbourána a nová stavba na daném pozemku je stavbou nepovolenou (bod 10 napadeného rozsudku). Dále krajský soud poukázal na to, že na daném pozemku územní plán již od roku 2009 bez ohledu na Změnu č. 7 neumožňuje umístit stavbu, jakou stěžovatelka na svých pozemcích neoprávněně vybudovala (bod 9 napadeného rozsudku). S odkazem na § 58 odst. 2 písm. a) stavebního zákona, který stanoví, že do zastavěného území se zahrnuje mimo jiné zastavěný stavební pozemek, krajský soud

pokračování

zdůraznil, že výstavbou nepovolené stavby se dotčený pozemek zastavěným stavebním pozemkem ve smyslu § 2 odst. 1 písm. c) stavebního zákona stát nemůže.

[55] Tyto závěry krajského soudu stěžovatelka nijak nevyvrací, naopak existenci doposud nepovolené rozestavěné stavby na dotčených pozemcích zmiňuje. Pokud jde o změnu zápisu jejích pozemků v RÚIAN, krajský soud na ni sice odkázal, ale pouze podpůrně ohledně skutkového stavu, a to k tvrzení odpůrce o odstranění původní stavby a k neexistenci zastavěného stavebního pozemku (bod 10 napadeného rozsudku). Zápis v RÚIAN tedy pro krajský soud nepředstavoval důvod pro vyřazení pozemků ze zastavěného území, ale pouze podpůrný doklad o skutkovém stavu, který však není mezi účastníky sporný. Stěžovatelka nijak nezpochybňuje, že došlo k odstranění původní stavby, dotčené pozemky se nachází v ploše „NZ – zemědělské pozemky“ a nejsou zastavěnými stavebními pozemky. Za této situace se požadavek stěžovatelky, aby krajský soud blíže posuzoval otázku zákonnosti změny v RÚIAN, míjí s nosnými důvody jeho rozsudku. Ty ústí v závěr, že v případě pozemku stěžovatelky zastavěného neoprávněnou stavbou nejde o zastavěný stavební pozemek, tudíž ani o součást zastavěného území, a proto byl postup odpůrce, který je vyřadil ze zastavěného území v územním plánu, správný. NSS k tomu pouze nad rámec odůvodnění poznamenává, že pokud stěžovatelka nesouhlasí se změnou v evidenci RÚIAN, tak prostředek ochrany proti takové změně představuje žaloba na ochranu před nezákonným zásahem ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s. Podle NSS zápis, nezapsání či změna údaje v RÚIAN může představovat nezákonný zásah vůči osobě, jejíhož majetku či jiných práv se daný údaj přímo týká, neboť taková osoba má veřejné subjektivní právo na to, aby údaje v RÚIAN jakožto veřejném seznamu odpovídaly skutečnosti (rozsudky NSS ze dne 16. 6. 2022, čj. 9 As 72/2021-31, bod 25, či ze dne 4. 4. 2019, čj. 9 As 351/2018-22, body 22 až 24).

[56] NSS uzavírá, že z odůvodnění rozsudku krajského soudu vyplývá, že v případě návrhů na dokazování fotodokumentací pozemku parc. č. st. XD v katastrálním území S. a stížnostmi podanými k Ministerstvu pro místní rozvoj, k Českému úřadu zeměměřickému a katastrálnímu a ke Krajskému úřadu Moravskoslezského kraje, kterými chtěla stěžovatelka prokázat, že zápis RÚIAN neodpovídá skutečnému stavu jejích pozemků v době přijetí Změny č. 7, šlo o důkazní návrhy zjevně nadbytečné, protože stěžovatelka jimi navrhovala prokázat, že se na jejím pozemku nachází stavba. To však krajský soud nezpochybňoval, naopak z toho ve svých úvahách vycházel (bod 54 tohoto rozsudku). Pochybení krajského soudu, který jejich neprovedení nezdůvodnil, proto nemá vliv na přezkoumatelnost jeho rozsudku.

IV. Závěr a náklady řízení

[57] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná. Kasační stížnost proto podle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s. zamítl.

[58] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, větu první, ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatelka ve věci neměla úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Odpůrce měl ve věci plný úspěch, avšak jemu žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, a proto mu je soud nepřiznává.

[59] Osoba zúčastněná na řízení má podle § 60 odst. 5 s. ř. s. v řízení o žalobě a o kasační stížnosti právo jen na náhradu nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Osobě zúčastněné na řízení v nyní projednávané věci taková povinnost soudem uložena nebyla. NSS zároveň neshledal důvody hodné zvláštního zřetele, pro které by bylo namístě jí náhradu nákladů řízení přiznat. Nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně 6. května 2025

Petr Mikeš
předseda senátu