

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců Mgr. Daniely Zemanové a JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., v právní věci navrhovatelů: **a) Ing. Z. H.** a **b) M. H.,** proti odpůrci: **Zastupitelstvo obce Všesulov** (v napadeném rozsudku označený jako Obec Všesulov), se sídlem Všesulov 51, Čistá u Rakovníka, zast. JUDr. Janem Kollárem, advokátem se sídlem Obce Ležáky 972/1, Sokolov, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy, vydaného Zastupitelstvem obce Všesulov dne 7. 6. 2016, č. 1/2016, o vymezení zastavěného území, v řízení o kasační stížnosti odpůrce proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 21. 12. 2016, č. j. 50 A 16/2016 - 166,

takto:

I. Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 21. 12. 2016, č. j. 50 A 16/2016 - 166, **se zrušuje.**

II. Opatření obecné povahy č. 1/2016 - vymezení zastavěného území, vydané Zastupitelstvem obce Všesulov dne 7. 6. 2016, **se zrušuje** ke dni právní moci tohoto rozsudku.

III. Odpůrci **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení.

IV. Odpůrce **je povinen** zaplatit navrhovateli a) Ing. Z. H., na náhradě nákladů řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy a o kasační stížnosti částku **5 376 Kč** k jeho rukám, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

V. Odpůrce **je povinen** zaplatit navrhovatelce b) M. H., na náhradě nákladů řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy a o kasační stížnosti částku **5 000 Kč** k jejím rukám, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

[1] Stěžovatel napadl kasační stížností shora označený rozsudek Krajského soudu v Praze (dále jen „krajský soud“), kterým bylo ke dni právní moci napadeného rozsudku

dle § 101d odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s."), zrušeno shora uvedené opatření obecné povahy. Rozsudkem krajské soudu byla také uložena povinnost zaplatit jednotlivým navrhovatelům na nákladech řízení částku 5 000 Kč do 30 dnů od právní moci napadeného rozsudku (výrok II. a III.).

I. Vymezení věci

[2] Navrhovatelé vlastní pozemky parc. č. X, X, X, X, X, X, X, X, vše v k. ú. V., jež nebyly přes jejich žádost do zastavěného území obce zahrnuty, a které navazují na vyhlášené zastavěné území obce sousedních nemovitostí - parc. č. X (zastavěná plocha a nádvoří), parc. č. X (orná půda) a parc. č. X (zahrada), vše v k. ú. V. Navrhovatelé uplatnili námitky proti návrhu na vymezení zastavěného území, a to přípisem ze dne 22. 3. 2016. V námitkách vytýkali nedostatky postupu při vymezení zastavěného území, nedodržení jednotlivých zákonných ustanovení jimi uvedených, přičemž požadovali i zahrnutí svých pozemků do zastavěného území. Stěžovatel námitkám nevyhověl.

[3] Krajský soud ze správního spisu zjistil, že Městský úřad v Rakovníku (dále jen „pořizovatel") obdržel žádost o návrh vymezení zastavěného území. Obec Všesulov neměla doposud vydaný územní plán, ale měla toliko vymezené zastavěné území z r. 2008 dle § 58 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „stavební zákon"), které bylo třeba aktualizovat.

[4] Dne 20. 11. 2015 a 29. 1. 2016 se ve věci konala místní šetření. Dne 7. 6. 2016 bylo vydáno napadené opatření obecné povahy (dále také „OOP"), námitky navrhovatelů byly zamítnuty. Námitky dle odůvodnění OOP obsahově směřovaly vůči předchozímu vymezení zastavěného území v roce 2008 a nebyly relevantní, jelikož vydáním napadeného opatření obecné povahy se předchozí vymezení zastavěného území ruší. Pozemky navrhovatelů do zastavěného území zahrnout nelze, protože se nenacházejí v intravilánu obce. Možnost realizovat stavby dle pravomocných územních a stavebních rozhodnutí není vymezením zastavěného území dotčena. Oplocené zahrady parc. č. X a X nelze zahrnout do zastavěného území, protože nesplňují podmínky § 58 stavebního zákona a navíc byly oploceny v rozporu se závazným stanoviskem Městského úřadu Rakovník ze dne 22. 7. 2013, č. j. MURA23285/2013.

[5] Základní námitkou bylo tvrzení navrhovatelů, že pozemky parc. č. X, X, X, X, X a X v k. ú. V. měly být zařazeny do zastavěného území. Tato námitka byla dle krajského soudu důvodná. Spornou otázkou bylo, zda lze uvedené pozemky označit jako „*zastavěné stavební pozemky*" ve smyslu § 2 odst. 1 písm. c) stavebního zákona. Stěžovatel k tomu v opatření obecné povahy uvedl, že tyto pozemky do zastavěného území zahrnout nelze, jelikož jako stavební parcela byl evidován pozemek par. č. X (který byl jediný do zastavěného území zahrnut - doplněno krajským soudem), což je drobná stavba pro zemědělské účely a není stavebním pozemkem tvořícím souvislý celek s obytnými a hospodářskými budovami. Tato argumentace však neobstála, a to z následujících důvodů.

[6] Pokud šlo o pozemek parc. č. X, tato parcela (zahradní domek na nářadí) byla ke dni vydání napadeného opatření obecné povahy evidována jako stavební parcela.

Z katastru nemovitostí krajský soud ověřil, že byla zapsána do katastru nemovitostí dne 3. 5. 2016 s účinky zápisu ke dni 15. 3. 2016. Opatření obecné povahy tedy vycházelo z nesprávně zjištěného skutkového stavu a je tak zjevně vadné, jelikož pozemek parc. č. X měl být jednoznačně uveden jako stavební parcela v zastavěném území. Krajský soud si byl vědom toho, že tento pozemek nebyl zapsán v katastrální mapě dle stavu, který byl podkladem pro pořízení opatření obecné povahy, nicméně z hlediska soudního přezkumu je rozhodující skutkový stav ke dni vydání napadeného opatření obecné povahy (§ 101b odst. 3 s. ř. s.). Je to stěžovatel, kdo nese odpovědnost za správné zjištění skutkového stavu ke dni vydání opatření obecné povahy a je tedy povinen zohlednit změny, ke kterým v průběhu pořizování opatření obecné povahy dojde.

[7] Pokud šlo o ostatní pozemky navrhovatelů, z odůvodnění opatření obecné povahy nebylo zřejmé, proč by tyto pozemkové parcely nemohly tvořit souvislý celek s hospodářskými budovami – konkrétně se „stavbou pro zemědělské účely“ (parc. č. X) a „zahradním domkem na nářadí“ (parc. č. X). Dle krajského soudu se tato souvislost přímo nabízí – uvedené stavby (které nepochybně jsou „hospodářskými budovami“ ve smyslu stavebního zákona – k tomu srov. Metodické sdělení Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 22. 9. 2016) mohou sloužit k uskladnění vybavení nezbytného k údržbě travního porostu obklopujícího uvedené stavby (parc. č. X a X) a přilehlých pozemků (parc. č. X a X). Existenci souvislého celku nasvědčuje mimo jiné i existující oplocení, které zákonodárce výslovně uvádí jako indikátor (tedy nikoli nezbytnou podmínku) pro určení, zda se jedná o „zastavěný stavební pozemek“ dle § 2 odst. 1 písm. c) stavebního zákona, podle kterého je souvislý celek zpravidla pod společným oplocením. Stěžovatel se na str. 4 opatření obecné povahy zabýval charakterem pozemků parc. č. X a X jen z toho pohledu, zda na těchto pozemcích stojí stavba. K tomu uvedl, že stavby na těchto pozemcích nestojí. Již se nevypořádal s tím, zda tyto pozemky netvoří souvislý celek se stavbami na par. č. X a X. Právě z tohoto důvodu je napadené opatření obecné povahy nepřezkoumatelné, jelikož danou otázkou (souvislostí pozemků) se vůbec nezabýval.

[8] K pozemkům parc. č. X a X stěžovatel pouze citoval § 58 odst. 2 stavebního zákona, aniž by vysvětlil, proč tyto pozemky nejsou součástí zastavěného území. Konkrétně zmínil pouze existenci oplocení bez potřebného povolení. To však není pro věc rozhodující, jelikož o součást souvislého celku může jít i tehdy, pokud by pozemky oploceny vůbec nebyly – případná existence oplocení bez povolení stavebního úřadu nijak nevylučuje, aby pozemky byly součástí zastavěného území z důvodu své souvislosti s pozemky parc. č. X a X. Touto souvislostí se však stěžovatel vůbec nezabýval, a proto je napadené opatření obecné povahy nepřezkoumatelné.

[9] Pro úplnost krajský soud dodal, že v současnosti je v katastru nemovitostí zapsána i stavební parcela č. X (označená navrhovateli jako „stavba pro zemědělské nářadí“). Ta byla zapsána dne 4. 7. 2016, s účinky ke dni 23. 6. 2016 (po vydání napadeného opatření obecné povahy). Proto nepřikládal stěžovateli k tíži (na rozdíl od stavby na parc. č. X), že k této stavbě nepřihlédl. Nicméně i tato stavba podporuje závěr o možné existenci souvislého celku na pozemcích navrhovatelů.

[10] Stěžovatel při vydání opatření obecné povahy vycházel z nesprávně zjištěného skutkového stavu, když pominul existenci stavby na pozemku parc. č. 256/37 a

nedostatečně odůvodnil, proč nepokládá pozemky parc. č. X, X, X X, X a X (nebo alespoň některé z nich, lze si např. jistě představit i stav, kdy by do zastavěného území nebyly zahrnuty zahrady – pozemky parc. č. X a X – pokud by takový postup vyplýval ze zjištěného skutkového stavu a byl přesvědčivě odůvodněn) za zastavěné stavební pozemky – tedy za souvislý celek spojený s hospodářskými budovami na pozemcích parc. č. X a X. Z těchto důvodů bylo napadené opatření obecné povahy v rozporu se zákonem a nemohlo v soudním přezkumu obstát. Za této situace se krajský soud již pro nadbytečnost nezabýval dalšími námitkami zpochybňujícími některé aspekty řízení předcházejícího vydání opatření obecné povahy ani námitkami ohledně způsobu vypořádání jednotlivých námitek navrhovatelů.

[11] Jelikož napadené opatření obecné povahy v soudním přezkumu neobstálo, krajský soud dle § 101d odst. 2 s. ř. s. opatření obecné povahy zrušil. Přistoupil ke zrušení celého opatření obecné povahy, byť se derogační důvody týkají toliko malé a odlehlé části obce. Důvodem pro tento postup byla skutečnost, že napadené opatření obecné povahy nebylo rušeno proto, že by některé pozemky byly v zastavěném území uvedeny nesprávně (v takovém případě by bylo namístě zrušit pouze příslušnou část vztahující se k těmto pozemkům), ale bylo rušeno naopak proto, že v něm nejsou uvedeny pozemky, které by v něm být uvedeny měly (tudíž žádná dílčí část, jejímž zrušením by došlo k odstranění uvedené nezákonnosti, z povahy věci neexistuje).

[12] Nad rámec nutného odůvodnění krajský soud doporučil stěžovateli při případném dalším vymezení zastavěného území zohlednit při výkladu § 2 odst. 1 písm. c) a § 58 odst. 2 stavebního zákona Metodické sdělení Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 22. 9. 2016 (dále jen „metodické sdělení“).

II. Obsah kasační stížnosti, vyjádření ke kasační stížnosti

[13] Stěžovatel brojí proti rozsudku krajského soudu kasační stížností dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[14] Podaný návrh na zrušení opatření obecné povahy byl nedůvodný, a to nejen z důvodů uvedených ve vyjádření k návrhu ze dne 7. 11. 2016, ale též z dalších důvodů.

[15] Napadený rozsudek je nezákonný, jelikož spočívá na nesprávném právním posouzení krajským soudem. Nezákonnost a protiústavnost rozsudku dále spočívá v tom, že krajský soud nerespektoval princip zdrženlivosti, zájmy celého územně samosprávného celku a jeho občanů, nebral ohled na jedinečné okolnosti daného území a zejména nepřiměřené zasáhl do práv stěžovatele na výkon samosprávy.

[16] Krajský soud, aniž by se vypořádal se všemi uplatněnými námitkami a okolnostmi uvedenými ve vyjádření k podanému návrhu, zneužil svého uvážení a ze své pozice vymezil legislativní pojem zastavěné území a jeho indikátory, přičemž tento výklad jemu vlastní aplikoval na pozemky v k. ú. V.

[17] Při vydání napadeného OOP bylo postupováno zcela legitimně a ve spolupráci s pořizovatelem a s dalšími dotčenými orgány. Pořizovatel ve smyslu zásad územního

plánování, rozvoje urbanismu, právních předpisů a v neposlední řadě i ve smyslu Metodického pokynu Ministerstva pro místní rozvoj ČR ze září 2013 (dále jen „metodický pokyn“) vymezil zastavěné území a to graficky vyznačil v katastrální mapě. Primárním cílem, i dle vyjádření pořizovatele připojeného ke kasační stížnosti, bylo a je „soustředění nové výstavby zejména do zastavěného území“, tzn. v rámci hranic intravilánu. Rozšiřování výstavby v extravilánu je pro obec nepřípustné z důvodu prioritního zajištění ochrany nezastavěných pozemků uvnitř zastavěného území, zajištění přirozeného vývoje území a též z důvodu hospodárnosti a efektivního nakládání s finančními prostředky obce, které by jinak byl nucen vynaložit na zbudování a úpravy cest, osvětlení, vodovod, kanalizaci apod.

[18] Krajský soud nevytkl stěžovateli při přípravě, v řízení a schvalování opatření obecné povahy formální vady či pochybení v postupu dle § 171 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „správní řád“), co však vytkl, byl nesprávně zjištěný skutkový stav ke dni vydání opatření obecné povahy ve vztahu k pozemku parc. č. X.

[19] Jak vyplývá z vyjádření pořizovatele, zpracovaného za účelem podání kasační stížnosti, jež osvědčuje předložený spis, byl návrh na „Vymezení zastavěného území obce Všesulov“ zpracován ke dni 3. 11. 2015. Formou oznámení o vymezení zastavěného území a s pozvánkou k místnímu šetření byl zveřejněn. Ke dni vydání veřejné vyhlášky ani k poslednímu dni pro podání připomínek a námitek (ke dni 6. 4. 2016) nebyl pozemek parc. č. X evidován jako stavební parcela, což vyplývá i z napadeného rozsudku. Pro stěžovatele byl stěžejní cíl, tj. zástavba v intravilánu, což nemůže změnit ani fakt, že před skončením lhůty k podání připomínek a námitek byl zmiňovaný pozemek dotčen změnou právního stavu, a to návrhem na vklad do katastru nemovitostí podaným dne 15. 3. 2016, kdy tato změna pravomocně nastala až po uplynutí shora uvedené lhůty.

[20] Ve vyjádření k návrhu ze dne 7. 11. 2016 uvedl, že se snažil vyhovět žádosti navrhovatelů ze dne 14. 10. 2014 o zařazení jejich pozemků do zastavěného území, tato se však týkala pouze parc. č. X, X a X. Z toho důvodu bylo zastupitelstvem schváleno předložit žádost a veškerou dokumentaci k zastavěnému území pořizovateli, který posuzované pozemky přezkoumal. V návaznosti na zjištění při místním šetření a cíl stanovený pro vymezení zastavěného území vydal doporučující stanovisko, a sice žádosti nevyhovět, a to rovněž z důvodu, že pozemky nelze kvalifikovat jako zastavěné stavební pozemky, přičemž ani jedna ze staveb na dotčených pozemcích netvoří komplexní celek s jinými budovami. K tomu dále vyjádření pořizovatele.

[21] Nezákonně a svérázným způsobem krajský soud zasáhl do práva stěžovatele na výkon samosprávy tím, že ze své pozice vymezil, jaká území spadají do zastavěného území dle § 58 stavebního zákona, přičemž takové vymezení aplikoval v podmínkách k. ú. V. (bez místního šetření) na pozemky navrhovatelů specifikovaných v návrhu na zrušení opatření obecné povahy (parc. č. X, X, X, X, X, X).

[22] Mezi stěžovatelem a krajským soudem je spor o to, zda došlo k legitimnímu vymezení zastavěného území, zda pozemky navrhovatelů splňovaly podmínky zákona pro

zařazení do zastavěného území a zda napadeným rozsudkem nedošlo k neoprávněnému zásahu do práva na samosprávu.

[23] Krajský soud nepostupoval v souladu se základními zásadami, na kterých stojí právní řád České republiky. Nesprávně aplikoval platné právní předpisy a zneužil svého postavení k zásahu do základních ústavních práv stěžovatele. Existence místní samosprávy je jedním ze znaků demokratického právního státu, přičemž při rozhodování o zásahu do samosprávy je nutno zvážit význam práva stěžovatele na samosprávu na straně jedné a význam důvodů, svědčících pro takový zásah, na straně druhé (srov. nález Ústavního soudu ČR sp. zn. III. ÚS 1669/11).

[24] Jako důkaz navrhuje vyjádření pořizovatele ze dne 9. 1. 2017, jež přiložil ke kasační stížnosti.

[25] Krajský soud nepostupoval správně a nestranně, vyzdvihl-li nad veřejný zájem individuální zájmy jednotlivce. Navrhovatelé podali dne 14. 10. 2014 žádost o zařazení jejich pozemků do zastavěného území, která se týkala parc. č. X, X a X. V napadeném rozsudku krajský soud vytkl, že se stěžovatel nezabýval i pozemky parc. č. X, X, X, X (vymezenými v návrhu na zrušení opatření obecné povahy) a tyto nezařadil do zastavěného území, případně řádně neodůvodnil, proč tak neučinil.

[26] Námitky navrhovatelů byly odůvodněny dostatečně a ze spisu dokonce vyplývá, že jejich žádost nechal stěžovatel přezkoumat pořizovatelem, proto jakékoliv další požadavky krajského soudu považuje za přepjatý formalismus, což narušuje funkčnost místní samosprávy a plánování rozvoje obce, jež je *a priori* ve veřejném zájmu.

[27] Opatření obecné povahy není individuálním správním aktem, v němž se rozhoduje pouze o právech a povinnostech dotčeného subjektu. Navrhovatelé neměli nárok na to, aby jim stěžovatel vyšel vstříc a jejich pozemky vymezil jako zastavitelnou plochu, to vše v porovnání s cíly územního rozvoje, se zájmy celé územní korporace a jejich občanů, jedinečnými okolnostmi dotčeného území a v neposlední řádě i s okolnostmi týkající se hospodaření obce (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2015, č. j. 4 As 261/2014 - 70).

[28] Zdůraznil, že obec Všesulov je malá obec s cca 140 trvale žijícími obyvateli a rozpočtem pohybujícím se kolem 1,8 mil. Kč. Jakákoli opatření typu vymezení zastavěného území se nedílně promítnou do hospodaření obce a to tím spíše, má-li být vymezené zastavěné území mimo intravilán obce (v tomto případě jsou posuzované pozemky umístěné daleko od centra obce). K takovému území je pak obec povinna zavést vodovod, kanalizaci, osvětlení, upravovat cesty a veřejnou zeleň apod., na což nemá dostatečné prostředky. Má za to, že by šlo o nerozumné plýtvání s ohledem na sídelní strukturu obce. Nejen tyto okolnosti byly rozhodné pro záměr obce zajistit urbanistický vývoj převážně v rámci intravilánu.

[29] Nepřezkoumatelnost rozsudku spatřuje v tom, že krajský soud nedostatečně a řádně nevyspecifikoval účastníky řízení, čímž rozhodnutí zatížil vadou v podobě nevymahatelnosti nároků. Nepřezkoumatelnost je zapříčiněna i subjektivním hodnocením

důkazů a skutkového stavu. Krajský soud současně nedostatečným způsobem vyložil své úvahy, které jej vedly k vydání zrušujícího rozsudku. Absenci přesvědčivého odůvodnění zásahu do samosprávy z hlediska přiměřenosti v poměru s důvody svědčícími pro takový zásah považuje za vybočení z práva na legitimní očekávání a z práva na samosprávu. Nedostatečně přesvědčivé odůvodnění rozsudku zakládá samo o sobě jeho nezákonnost a protiústavnost.

[30] Krajský soud zneužil svého uvážení při výkladu legislativního vymezení zastavěného území a jeho aplikaci na účastníky, pokud jde o posouzení lokálního umístění a hranic intravilánu nebo o hodnocení a vymezení „indikátorů" zastavěného stavebního pozemku ve vymezené části katastrálního území.

[31] Pokud krajský soud své úvahy opírá a stěžovatele odkazuje na metodické sdělení, které není ani zákonem nebo podzákonným právním předpisem, má za to, že takový podklad pro rozhodování soudu není relevantním důkazem a opět se jedná o subjektivní hodnocení důkazů, což není náležitě odůvodněno.

[32] Neztotožňuje se závěry krajského soudu o nepřezkoumatelnosti opatření obecné povahy, kdy je mu vytýkáno, že se nezabýval „souvislostí pozemků" mimo intravilán obce, přičemž odůvodnění těchto závěrů považuje za irelevantní. Stěžovatel ve spolupráci s pořizovatelem vymezil oblasti a pozemky intravilánu obce, ve snaze zajistit přiměřený urbanistický vývoj byl stanoven základní cíl (vymezit zastavěná území v rámci intravilánu). Postupoval tak v souladu se stavebním zákonem a s podklady připravenými pořizovatelem, jež byly projednány s dotčenými orgány. Krajský soud tak příliš formalisticky vznesl vůči stěžovateli požadavky, které lze označit za přemrštěné a nadbytečné s ohledem na stanovený cíl.

[33] Navrhuje, aby napadený rozsudek krajského soudu byl zrušen a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení. Navrhuje, aby mu bylo přiznáno právo na náhradu nákladů právního zastoupení v řízení před krajským soudem a v řízení před kasačním soudem, jelikož toto řízení přesahuje běžnou úřední činnost, o čemž svědčí i skutečnost, že je malou obcí, která nedisponuje odborným personálem ani potřebnými finančními zdroji. Tedy není natolik materiálně a personálně vybaven k tomu, aby byl schopen sám obhájit napadené opatření obecné povahy, což dokládá i to, že pořizovatelem byl Městský úřad Rakovník, nikoliv sám stěžovatel.

[34] Ke kasační stížnosti se rozsáhle vyjádřili navrhovatelé, kteří považují napadený rozsudek za správný, srozumitelný, přezkoumatelný, dostatečně odůvodněný a právní posouzení věci za zákonné. Zasahování soudu do kompetencí samosprávného celku není v rozporu s čl. 8, čl. 100 odst. 1 a čl. 101 odst. 4 Ústavy.

[35] Legislativa dostatečně a závazně určuje vymezení zastavěného území ve stavebním zákoně, správním řádu apod. Krajský soud nijak nezneužil svého uvážení a ze své pozice se zcela legitimně námitkami navrhovatelů zabýval; uvedl platnou legislativu a incidentní názor k existenci souvislého celku definovaného v § 2 odst. 1 písm. c) stavebního zákona. Krajský soud přezkoumal žalobní důvody z hlediska § 58 odst. 2 a § 2 odst. 1 písm. c) stavebního zákona ke dni vydání opatření obecné povahy a shrnul důvody, proč je

napadené opatření obecné povahy v rozporu se zákonem a nemůže v soudním přezkumu obstát.

[36] Jádrem zastavěného stavebního pozemku jsou parc. č. X, X a X. Součástí zastavěného stavebního pozemku tvořící souvislý celek jsou parc. č. X, X (tento pozemek dispozičně obsahuje provedenou stavbu ČEZ Distribuce a. s., umístněnou na parc. č. X), X a X.

[37] Tvrzení, že obec má hlavní zájem rozšiřovat se v rámci intravilánu, nerespektuje účel, pro který jsou požadavky navrhovatelů podávány. Navrhovatelé nemají možnost k nemovitostem na parc. č. X X, X umístit a vybudovat potřebné zázemí k hospodaření na pozemcích v rozloze 14,6 ha, které přiléhají a jsou v blízkosti od požadovaného vymezení zastavěného území.

[38] K argumentu stěžovatele, že primárním cílem bylo soustředění nové výstavby zejména do zastavěného území, uvádí, že se dle jejich žádosti nejedná o „nové výstavby“, ale o konkrétní stavby provedené dle řádných územních řízení, kde stěžovatel byl společně s pořizovatelem účastníkem řízení a neměl námitky.

[39] Pokud stěžovatel tvrdí, že pozemky nelze kvalifikovat jako zastavěné stavební pozemky, přičemž ani jedna ze staveb netvoří komplexní celek s jinými budovami, uvádí, že pojem komplexní celek stavební zákon ani metodika Ministerstva pro místní rozvoj neobsahují.

[40] Navrhovatelé mají za to, že metodické sdělení je stejně závazné jako metodický pokyn, dle kterého stěžovatel postupoval, jak uvádí v kasační stížnosti. Rozdílný názor stěžovatele, že je v jedné části právně závazný metodický pokyn, ale v druhé části metodické sdělení není relevantním důkazem, považují za rozporný.

[41] Stěžovatel není oprávněn realizované umístění staveb dle rozhodnutí stavebního úřadu měnit nebo do něj zasahovat tak, že jím dané zastavěné stavební pozemky nebude zahrnovat do vymezení zastavěného území.

[42] Nesouhlasí s výkladem ohledně zápisu do katastru nemovitostí parc. č. X, přičemž zdůrazňují, že stavba byla realizována, vymezování zastavěného území nepřihlédlo k této stavbě včetně navazujících pozemků na stavbu parc. č. X.

[43] Stěžovatel nepoužívá správné výklady stavebního zákona, metodických pokynů ani ustálené algoritmy rozhodování. Jeho postupy jsou heterogenní, zmatečné a nepřezkoumatelné. Rovněž nevychází z účelu, pro který se vymezení zastavěného území ze strany navrhovatelů dlouhodobě požaduje.

[44] V dané věci se nejedná pouze o žádost ze dne 14. 10. 2014, již v samotném návrhu na zrušení opatření obecné povahy navrhovatelé uváděli i své žádosti ze dne 28. 8. 2009 a 2. 12. 2002. Vytknutí krajského soudu, že se stěžovatel nezabýval i pozemky parc. č. X, X, X a X byly oprávněné.

[45] Přezkoumání žádosti pořizovatelem považují toliko za účelové. Pokud je nadřízený správní orgán identický se zpracovatelem vyjádření (důkazu) ke kasační stížnosti, jedná se o přezkum vlastního výsledku práce pořizovatele a tím i nedodržení předpisů o přezkumném řízení.

[46] Námitky nebyly řádně vyhodnoceny a s chybně vymezeným zastavěným územím i přes opakovaná upozornění navrhovatelů bylo vydáno napadené opatření obecné povahy. Z těchto důvodů se nejedná o přepjatý formalismus krajského soudu.

[47] Polemizují s tvrzením stěžovatele o vymezení pozemků jako zastavitelné plochy. Nesrozumitelným je tvrzení, že neměli nárok na to, aby jim stěžovatel vyšel vstříc, je nesrozumitelné a opakovaně svědčící o tom, že stěžovatel chybně interpretuje základní pojmy vymezení zastavěného území.

[48] Srovnání s rozsudkem Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 As 261/2014 považují za nepřípadné, protože se týkalo zcela odlišné situace.

[49] Stěžovatel navrhovatelům neoprávněně brání v dokončení jejich podnikatelského záměru, tj. vybudovat zázemí pro hospodaření na jejich pozemcích o velikosti 14,5 ha. Postup stěžovatele je vzhledem k vlivu na rozpočet obce kontraproduktivní. V dané lokalitě mají dostatečný zdroj vody, pokud jde o kanalizaci, jedná se o naprosto netechnický názor stěžovatele o nutnosti jeho vybudování, jelikož běžnou praxí je realizace domovní čistící stanice. Zdůrazňují, že jejich rodina v uvedeném území obhospodařuje pozemky od r. 1914. Větším zatížením pro obec (odpady, exhalace, doprava atd.) je existence chatové oblasti „Na Strhané“.

[50] Krajský soud účastníky (dříve navrhovatele) řádně vyspecifikoval, řádně přezkoumal důkazy a skutkový stav, do výkonu práva obce nezasáhl a dostatečně vyložil své úvahy pro rozhodnutí ve věci samé.

[51] Dle zásady legitimního očekávání očekávali, že jejich pozemky, které bezprostředně souvisejí a navazují na pozemky parc. č. X, X, X (které spoluvlastní sestra navrhovatelky s manželem), které jsou vymezeny jako zastavěné území, budou vymezeny taktéž jako zastavěné území. Stěžovatel měl zajistit, aby se pozemky navrhovatelů a sestry navrhovatelky v zařazení do zastavěného území neodlišovaly, aniž by pro to byly dány zvláštní důvody. Ani samospráva obce nemohla být porušena absencí přesvědčivého odůvodnění, protože rozdíly v zařazení a nezařazení uvedených pozemků do vymezeného zastavěného území jsou viditelné. Uváděná odůvodnění, že nedošlo k diskriminaci navrhovatelů, jsou nepřesvědčivá.

[52] Stěžovatel měl dostatek času při pochybnostech celou problematiku projednat s příslušnými orgány a při vyhodnocení námitek uvést ověřený výklad dotčených předpisů (zejm. verifikovaný výklad § 2 odst. 1 písm. c) stavebního zákona), který ani v současné době nemá. Odkazy na nepřezkoumatelnost, subjektivní hodnocení důkazů, absenci přesvědčivého odůvodnění, nevymahatelnost bez uvedení konkrétního kolizního výkladu k použité legislativě krajským soudem považují za neprofesionální postup stěžovatele.

V samostatném přípisu polemizovali s jednotlivými částmi vyjádření pořizovatele ze dne 9. 1. 2017.

[53] Nesouhlasí s návrhem na zrušení rozsudku krajského soudu, jakož s návrhem, aby stěžovateli byla přiznána náhrada nákladů řízení. Stěžovatel vydal napadené opatření obecné povahy s arogancí a v přenesené působnosti, tzn. s plnou odpovědností za postup v daném řízení. Na porušování legislativy byl opakovaně upozorňován navrhovateli. Z výpočtu nákladů je zřejmé jednání zástupce s klientem dne 28. 10. 2016, kdy takové šetření (myšleno zřejmě jednání, pozn. NSS) nebylo provedeno.

III. Replika, duplika a triplika účastníků řízení

[54] V replice stěžovatel uvádí, že pro vymezení zastavěného území předem stanovil účel a cíle, nelze tak souhlasit s názorem navrhovatelů (tento názor narušuje právo na územní samosprávu), že nerespektoval jejich požadavky na vymezení zastavěného území a že stěžovatelem stanovený účel nevychází z jejich dlouhodobých požadavků. Postup při vymezení musí mít nějaký řád a pravidla, tedy nelze každému požadavku vyhovět, aby nevznikalo více samostatných zastavitelných částí území, odtržených od souvisle zastavěného území – jádra obce (v posuzované věci dokonce vzdálené 1,4 km od centra obce), jenž by umožňovalo soustředění další výstavby bez návaznosti na občanskou vybavenost v centru obce. Vymezení zastavěného území bylo v souladu se stavebním zákonem pořízeno fundovaným pořizovatelem za souhlasného stanoviska dotčených orgánů, přičemž podle místního šetření pozemky navrhovatelů, stavby na nich dotčené a oplocení realizované v rozporu se závazným stanoviskem Městského úřadu Rakovník ze dne 22. 7. 2013 nesplňovaly podmínky pro to, aby se začlenily do zastavěného území. Ze samotného opatření obecné povahy je zjevné, že primárním cílem bylo zaktualizovat vymezené zastavěné území z r. 2008 z důvodu obnoveného geodetického zaměření hranic pozemků, a proto ve své podstatě stěžovatel převzal hranice zastavěného území z opatření obecné povahy z r. 2008 do opatření obecné povahy z r. 2016. Účelově sledoval z více hledisek možnost případného rozšiřování vymezení zastavěného území pouze v rámci hranic intravilánu obce.

[55] Navrhovateli uváděné pozemky parc. č. X, X, X jsou ve spoluvlastnictví I. R. a společného jmění manž. R. Na těchto pozemcích byl umístěn statek, který byl historicky předky vlastníka užíván, a byla zde realizována hospodářská činnost. Na pozemcích navrhovatelů parc. č. X, X, X, X nebyly v minulosti žádné stavby, pozemky v r. 2008 v uvedeném území nebyly navíc rozparcelovány tak jako dnes. V r. 2008 byl bývalý statek zahrnut do vymezení zastavěného území, na němž se historicky žilo a žije, přičemž pozemky jsou užívány i dnes za účelem hospodaření. Dle informací stěžovatele navíc pozemky navrhovatelů nejsou ani jimi dlouhodobě užívány, neboť by měly být pronajaty třetí osobě. Pozemky navrhovatelů v odtrženém extravilánu historicky nebyly s pozemky R. propojeny a další rozšiřování vymezení zastavěného území v této části území obce by nebylo v souladu se stanoveným účelem a cíly.

[56] Případné výhrady k postupu stěžovatele týkající se vyřizování námitek navrhovatelů a stížností ve věci nejsou oprávněné. Stěžovatel postupoval zcela legálně při jejich vyřizování i v případě, požádal-li před jejich vyřízením o odborné stanovisko

příslušného pořizovatele. Je malou obcí s cca 140 trvale žijícími obyvateli, kdy do obecního zastupitelstva se volí minimální zákonem stanovený počet členů (tj. 5 členů) a všichni svou funkci vykonávají jako tzv. neuvolnění členové, tedy nedisponuje odborným aparátem a administrativa spojená s vyřízením každé stížnosti či žádosti je o to složitější. Závěrem se ve stručnosti vyjadřuje k přípravám územního plánu obce a dosavadnímu postupu navrhovatelů ve vztahu k územnímu plánu.

[57] Navrhovatelé podali obsáhlou dupliku. Stěžovatel v replice nevysvětlil důvody nepostupování podle platné legislativy při vymezení zastavěného území, důvody zamítnutí všech jejich námitek při vydaní napadeného opatření obecné povahy, důvody vydání opatření obecné povahy s neodstraněnými rozpory, důvody odmítnutí jednání s navrhovateli o rozporech, jakož i nevysvětlil, jak navrhovatelé omezují nebo zasahují do pravomoci územně samosprávného celku.

[58] V reakci na tvrzení stěžovatele ohledně pozemků pí. R. uvádí. Předcházejícími vlastníky pozemků ve vlastnictví navrhovatelů a pí. R. (sestry navrhovatelky) byli praprarodiče, prarodiče a rodiče navrhovatelky a její sestry. V minulosti i v současné době byly pozemky navrhovatelů a ostatních spolumajitelů předmětem pronájmu k hospodaření. V současné době své pozemky pronajali synovci bez pozemků řešených v této věci. Historické propojení uvedených pozemků bylo provedeno společným oplocením „Ovocné školky“ dědečka navrhovatelky. Uvedený majetkový stav a užívání není dle zákonů k vymezování zastavěného území určující a nemůže být předkládán v replice jako důvodný pro kasační stížnost a řešený v kasační stížnosti. Dále uvádí skutečnosti nastalé po vydání opatření obecné povahy, jakož i skutečnosti týkající se dlouhodobě připravovaného územního plánu.

[59] V triplice stěžovatel uvádí, že v duplice navrhovatelů nejsou uváděny žádné nové relevantní skutečnosti, které by se týkaly předmětu řízení a které by již nebyly tvrzeny a na něž by nebylo stěžovatelem reagováno, a to jak v řízení o vydání opatření obecné povahy, tak v řízení před krajským a kasačním soudem. Další tvrzení navrhovatelů, která se týkají připravovaného územního plánu, považuje za zavádějící a nesouvisející s předmětem řízení, které zbytečně zatěžují a odvádějí pozornost soudu od řešení sporné věci. Má za to, že navrhovatelé zaměňují řízení o vydání územního plánu, které je samostatné a nezávislé na tomto sporu, a probíhající řízení. Závěrem žádá, aby Nejvyšší správní soud rozhodl, pokud možno s co nejvyšším urychlením tak, jak navrhoval v petitu kasační stížnosti a přiznal mu právo na náhradu nákladů řízení.

IV. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[60] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a odst. 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je zčásti důvodná.

[61] Soud se nejprve zabýval namítanou nepřezkoumatelností. Vlastní přezkum rozhodnutí krajského soudu je totiž možný pouze za předpokladu, že splňuje kritéria přezkoumatelnosti. Tedy, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí je natolik závažnou vadou, že k ní soud přihlíží i bez námitky, z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[62] Veškerá výše uvedená kritéria rozsudek krajského soudu splňuje. Jedná se o srozumitelné rozhodnutí, které je vyčerpávajícím způsobem odůvodněno. Z jeho odůvodnění je zcela zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí.

[63] K námitce stěžovatele, že nepřezkoumatelnost spatřuje též v tom, že krajský soud pochybil, protože účastníky řízení nedostatečně a řádně nevyspecifikoval, čímž rozsudek zatížil vadou nevymahatelnosti nároků, soud uvádí. Pokud by nedošlo k řádné specifikaci účastníků, resp. ke správnému stanovení okruhu účastníků řízení, tak by tato vada nemohla představovat nepřezkoumatelnost rozsudku, toliko by mohla být jinou vadou řízení před krajským soudem dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 4. 2014, č. j. 8 Afs 77/2013 - 30 a ze dne 19. 10. 2004, č. j. 3 Ads 11/2004 - 84, č. 459/2005 Sb. NSS).

[64] Nejvyšší správní soud z úřední povinnosti zjistil, že krajský soud v záhlaví napadeného rozsudku označil odpůrce jako „*Obec Všesulov*“, ačkoliv jím mělo být „*Zastupitelstvo obce Všesulov*“. Dle § 101a odst. 4 s. ř. s. je odpůrcem ten, kdo vydal opatření obecné povahy, jehož zrušení nebo zrušení jeho části je navrhováno. V posuzované věci se jedná o vymezení zastavěného území, jehož zvláštní procesní úprava je v § 59 - § 60 stavebního zákona. Rada obce a v obcích, kde se rada nevolí, zastupitelstvo obce vydává vymezení zastavěného území [§ 6 odst. 6 písm. a) stavebního zákona], a to v rámci přenesené působnosti (k tomu srov. MACHÁČKOVÁ, Jana a kol. *Stavební zákon. Komentář.* 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, str. 47 – 53.).

[65] Napadené opatření obecné povahy vydalo Zastupitelstvo obce Všesulov v přenesené působnosti a nikoliv v působnosti samostatné, proto jeho jednání není přičitatelné obci jako takové na rozdíl od situace řešené rozšířeným senátem v usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, č. 1910/2009 Sb. NSS (viz body 43 – 46; toto usnesení se týkalo územního plánu, který je vydáván v samostatné působnosti). Krajský soud pochybil v označení odpůrce, ačkoliv jej navrhovatelé správně identifikovali na titulní straně svého návrhu („Obecní úřad Všesulov – zastupitelstvo obce Všesulov“ – byť je označení v části obecní úřad nesprávné, pozn. NSS).

[66] Soud v této souvislosti odkazuje na rozsudek ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008 - 136, z něhož plyne, že odpůrcem a účastníkem řízení je v případě vymezení zastavěného území vždy zastupitelstvo obce či rada obce, nikoliv obec samotná (obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2008, č. j. 4 Ao 1/2008 - 39). Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že správní soud by se měl vždy věnovat prvnímu a druhému kroku algoritmu při přezkumu opatření obecné povahy (tj. pravomoc a působnost), neboť pochybení v těchto dvou krocích budou mít pravidelně za následek nicotnost napadeného

opatření obecné povahy nebo závažnou vadu, k níž soud přihlíží z úřední povinnosti, aniž by bylo třeba k tomu výslovné námitky navrhovatele. Kdyby krajský soud řádně provedl první a druhý krok algoritmu přezkumu opatření obecné povahy (v tomto ohledu navíc uplatnili navrhovatelé určité tvrzení v návrhu ze dne 19. 9. 2016 - viz str. 8 návrhu, pozn. NSS), nesprávného označení odpůrce by se nedopustil.

[67] V důsledku nesprávného označení odpůrce v záhlaví rozsudku krajského soudu došlo následně i k nezákonnému výroku I. napadeného rozsudku, kterým soud zrušil neexistující opatření obecné povahy: „[O]*patření obecné povahy Obce Všesulov ze dne 7. 6. 2016, č. 1/2016, se zrušuje ke dni právní moci tohoto rozsudku*." Napadené opatření obecné povahy však vydalo zastupitelstvo obce v přenesené působnosti (ke znění výroků srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 Ao 3/2008, 4 Ao 1/2008) a právě pro tuto vadu Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil.

[68] I přes shora uvedené se soud rozhodl vypořádat ostatní kasační námitky stěžovatele, neboť ty jsou samostatně přezkoumatelné. Bylo by navíc projevem přepjatého formalismu, pokud by kasační soud na další přezkum kasačních námitek rezignoval a napadený rozsudek zrušil bez dalšího pro shora uvedené pochybení a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. Takový postup by jen zbytečně oddaloval konečné řešení sporu, protože by krajskému soudu v dalším řízení (po zrušení jeho rozsudku) nic nebránilo ponechat hodnocení posuzované věci beze změny a pouze ve výrokové části nového rozhodnutí a v jeho záhlaví by svá pochybení odstranil. Stěžovateli by pak přirozeně nic nebránilo v další kasační stížnosti směřující proti novému rozsudku uplatnit shodné kasační námitky. K vypořádání všech kasačních námitek soud vedl též zájem na hospodárnosti a rychlosti řízení.

[69] Absenci přesvědčivého odůvodnění zásahu do samosprávy z hlediska přiměřenosti v poměru s důvody svědčícími pro takový zásah považuje stěžovatel za vybočení z práva na legitimní očekávání a z práva na samosprávu. Soud ani s ohledem na tuto námitku neshledává nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Krajský soud na str. 7 napadeného rozsudku uvedl, že přistoupil ke zrušení celého opatření obecné povahy, byť se derogační důvody týkají malé a odlehlé části obce, jelikož v něm nebyly uvedeny pozemky, které měly být v něm uvedeny (z kontextu rozsudku plyne, že pozemek, který měl být zahrnut do zastavěného území, byl parc. č. X). Krajský soud též zdůraznil, že neexistuje žádná dílčí část napadeného opatření obecné povahy, jejímž zrušením by došlo k odstranění nastalé nezákonnosti, resp. z povahy věci neexistuje. Krajský soud tedy velmi obezřetně zvažoval, jakým způsobem odstranit nastalý zásah, přičemž svůj závěr dostatečně a přezkoumatelným způsobem odůvodnil. K žádnému vybočení z práva na legitimní očekávání ani z práva na samosprávu v projednávané věci nedošlo, stejně tak ani nedošlo k porušení principu proporcionality a principu zdrženlivosti.

[70] Dle stěžovatele krajský soud své úvahy opírá o metodické sdělení, které není zákonem ani podzákonným právním předpisem, jakož není relevantním důkazem. Tato námitka je nepřípadná. Platí-li právní zásada známa již z dob římského práva, že soud zná právo (*iura novit curia)*, pak také platí, že soud má právo a povinnost právo vykládat. Této povinnosti krajský soud dostál, když sám předně vyložil (viz str. 6 až 7 rozsudku) § 58 odst. 2 a § 2 odst. 1 písm. c) stavebního zákona a takový výklad následně aplikoval na

posuzovanou věc. Na metodické sdělení krajský soud odkázal v části, kde jej doporučoval k využití pro další postup. Na str. 6 rozsudku soud konstatoval, že stavby na parc. č. X a X jsou nepochybně hospodářskými budovami a odkázal toliko na srovnání s metodickým sdělením. Ačkoliv metodické sdělení předložili v rámci své repliky navrhovatelé v řízení před krajským soudem, výslovně jej jako důkaz nenavrhovali a krajský soud o jeho obsah své rozhodovací důvody neopřel.

[71] Stěžovatel uvádí, že krajský soud, aniž by se vypořádal se všemi jeho uplatněnými námitkami ve vyjádření k podanému návrhu, zneužil svého uvážení a ze své pozice vymezil pojem zastavěného území a jeho indikátory, přičemž takový výklad jemu vlastní aplikoval na posuzovanou věc. Nejvyšší správní soud již např. v rozsudku ze dne 12. 11. 2009, č. j. 1 As 64/2009 - 153, konstatoval, že „[n]*ezohlednění důvodů uvedených ve vyjádření žalovaného k žalobě nemůže být vadou ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Je to žalobce, kdo určuje rozsah a meze přezkumu napadeného rozhodnutí v podobě žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), a proto nevypořádá-li se soud s argumentací žalovaného, pak tím může ovlivnit kvalitu a sílu svého právního názoru, nikoli však zatížit své rozhodnutí vadou spočívající v nepřezkoumatelnosti.*“ Proto nemůže obstát argumentace stěžovatele ve shora uvedené části.

[72] Soud nepřisvědčuje ani námitce, že by krajský soud zneužil svého uvážení při výkladu pojmu zastavěného území. Krajský soud správně vycházel z § 101b odst. 3 s. ř. s., dle něhož se při přezkoumání napadeného opatření obecné povahy vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době jeho vydání. Je tudíž zcela irelevantní tvrzení, že k poslednímu dni podání námitek a připomínek (ke dni 6. 4. 2016) nebyl pozemek parc. č. X evidován jako stavební parcela. Stěžovatel i pořizovatel opatření obecné povahy byli v námitkách navrhovatelů informováni o tom, že stavba zahradního domku na uvedeném pozemku byla již provedena a současně byl učiněn odkaz na příslušné řízení ohledně zápisu do katastru nemovitostí. Stěžovatel tedy skutečně vycházel z nesprávně zjištěného skutkového stavu a tento pozemek měl zahrnout do zastavěného území. Krajský soud v této části nijak nezneužil svého uvážení při výkladu pojmu zastavěný stavební pozemek, když jej vyložil v souladu s příslušnými ustanoveními stavebního zákona. Pouze ve vztahu k tomuto pozemku uvedl, že měl spadat do vymezeného zastavěného území, s čímž se soud plně ztotožňuje.

[73] K ostatním pozemkům navrhovatelů se krajský soud nevyjádřil tím způsobem, že měly být taktéž zařazeny do vymezení zastavěného území, ale naopak poukázal na nedostatečné odůvodnění jejich nezařazení do zastavěného území, přičemž dle jeho názoru by tyto parcely mohly tvořit souvislý celek s hospodářskými budovami (tj. parc. č. X, X). Nelze tak souhlasit s tvrzením stěžovatele, že krajský soud i ve vztahu k těmto pozemkům rozhodl, že spadají do zastavěného území.

[74] Ani výklad krajského soudu o možných indikátorech nasvědčujících tomu, že určitý pozemek je zastavěným stavebním pozemkem, nevykazuje znaky zneužití uvážení. Krajský soud poukazoval na to, že o existenci souvislého celku nasvědčuje mimo jiné i existující oplocení, které je možným indikátorem, nikoli nezbytnou podmínkou pro závěr, že určitý pozemek je zastavěným stavebním pozemkem. Na str. 7 rozsudku dále uvedl, že i případná existence oplocení bez potřebného povolení (resp. správně mělo být uvedeno

v rozporu se závazným stanoviskem příslušného orgánu, pozn. NSS) není pro věc rozhodující, protože existence oplocení bez povolení nevylučuje, aby určitý pozemek byl zastavěným stavebním pozemkem. Krajský soud toliko poukázal na existující oplocení, které by mohlo nasvědčovat, že v daném případě existuje souvislý celek dle § 2 odst. 1 písm. c) stavebního zákona, ale kategoricky neuvedl závěr, že tento indikátor byl rozhodující a že i ostatní pozemky měly být zahrnuty do zastavěného území. V tomto postupu Nejvyšší správní soud neshledává žádného pochybení.

[75] V napadeném opatření obecné povahy je k dotčeným pozemkům uvedeno, že je nelze zahrnout do zastavěného území, jelikož byl v katastru nemovitostí jako jediný evidován pozemek parc. č. X, což je drobná stavba pro zemědělské účely a ten není stavebním pozemkem tvořící souvislý celek s obytnými a hospodářskými budovami. Tato argumentace neobstála, jak správně poukázal krajský soud, jednak z důvodu, že stěžovatel nesprávně zjistil skutkový stav (opomenul pozemek parc. č. X zahrnout do zastavěného území), a jednak z důvodu, že napadené opatření obecné povahy je nepřezkoumatelné ve vztahu k ostatním pozemkům. Opomenutí zahrnout do zastavěného území i pozemek parc. č. X mělo vliv i na nepřezkoumatelnost odůvodnění nezahrnutí dalších pozemků navrhovatelů do zastavěného území, resp. na odůvodnění naplnění znaků zastavěného stavebního pozemku dle § 2 odst. 1 písm. c) stavebního zákona. Postupu krajského soudu tedy nelze v tomto směru nic vytknout a Nejvyšší správní soud se s ním plně ztotožňuje.

[76] Stěžovatel zdůrazňuje, že mu nebylo z hlediska přípravy, řízení a schválení opatření obecné povahy nic vytknuto. To však bylo způsobeno zejména tím, že se krajský soud námitkami navrhovatelů vztahující se k těmto otázkám již pro nadbytečnost nezabýval (viz str. 7 rozsudku).

[77] Zdůraznění stěžovatele, že navrhovatelé v žádosti ze dne 14. 10. 2014 uvedli toliko tři pozemky (tj. parc. č. X, X, X), avšak krajský soud mu vytkl nedostatky ohledně dalších pozemků, které byly vymezeny v návrhu na zrušení opatření obecné povahy, je nesprávné. Krajským soudem citované pozemky byly uvedeny v námitkách navrhovatelů k návrhu vymezení zastavěného území, byť některé byly určeny odkazem na geometrický plán. Na tyto pozemky následně pak bylo reagováno v rozhodnutí o námitkách, tudíž v této části shledává soud argumentaci stěžovatele za účelovou.

[78] Ohledně pozemku parc. č. X krajský soud stěžovateli nevytkl ničeho, jelikož tato parcela byla zapsána do katastru nemovitostí až po vydání napadeného opatření obecné povahy. Krajský soud pouze konstatoval, že i tato nová stavba podporuje závěr o možné existenci souvislého celku na pozemcích navrhovatelů.

[79] Požadavky krajského soudu na dostatečné odůvodnění nezahrnutí ostatních pozemků navrhovatelů nepředstavují přepjatý formalismus, navíc takové požadavky jsou zcela relevantní, a to s ohledem na jeho skutková zjištění.

[80] Ke kasační stížnosti stěžovatel předložil vyjádření pořizovatele ze dne 9. 1. 2017, které navrhoval jako důkaz. Stěžovateli nic nebránilo, aby toto vyjádření předložil již v řízení před krajským soudem, resp. si jej nechal vytvořit pořizovatelem již dříve, a proto

soud k takovému vyjádření nepřihlíží. Navíc vyjádření není důkazem, ale toliko slouží na podporu argumentace uvedené v kasační stížnosti.

[81] Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 As 261/2014, na který stěžovatel odkazuje, není aplikovatelný na posuzovaný případ, jelikož se týkal skutkově odlišné věci, tj. problematiky územního plánu. Z tohoto rozsudku stěžovatel toliko parafrázoval bod 43 pro potřeby kasační stížnosti. Soud souhlasí s tím, že stěžovatel nemusel vyjít vstříc navrhovatelům, ale to pouze za předpokladu, že by posuzované pozemky skutečně nenaplňovaly kritéria § 58 odst. 2 stavebního zákona pro jejich zahrnutí do zastavěného území. Jak krajský soud ale správně zjistil, pozemek parc. č. X měl být zahrnut do zastavěného území, protože ke dni vydání napadeného opatření obecné povahy byl zastavěným stavebním pozemkem.

[82] Zdůrazňuje-li stěžovatel, že posuzované pozemky jsou umístěné daleko od centra obce a k takovému území by musel následně zavést vodovod, kanalizaci apod., pak takové úvahy měl vtělit přímo do rozhodnutí o námitkách navrhovatelů. Nedostatečné odůvodnění rozhodnutí o námitkách nelze doplňovat až v kasační stížnosti.

[83] Soud nepřihlížel k vyjádření účastníků řízení a listinám, které se týkaly skutečností nastalých po vydání napadeného opatření obecné povahy, včetně připravovaného územního plánu. Soud přezkoumává rozsudek krajského soudu, který při vydání napadeného rozsudku vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl ke dni vydání napadeného opatření obecné povahy (viz § 101b odst. 3 s. ř. s.). Tudíž skutečnosti nastalé po tomto okamžiku jsou pro posouzení věci zcela nerozhodné.

[84] Soud neprováděl důkazy uvedené stěžovatelem a navrhovateli v písemných vyjádřeních. Důkazy, které účastníci označili a jež jsou součástí správního spisu, není třeba provádět, protože se nejedná o dokazování ve smyslu § 52 s. ř. s. (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 5. 2015, č. j. 7 As 83/2015 - 56; ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008 - 117, č. 2383/2011 Sb. NSS; ze dne 29. 6. 2011, č. j. 7 As 68/2011 - 75). Důkazy, které nejsou součástí spisového materiálu (např. mapové výřezy, územní rozhodnutí, apod.), soud neprovedl pro nadbytečnost, neboť skutkový stav byl spolehlivě zjištěn již krajským soudem a nebylo třeba za účelem přezkoumání rozsudku krajského soudu doplňovat dokazování. Stěžovatel v replice navrhoval též důkaz spisem opatření obecné povahy z r. 2008, k němuž soud uvádí, že předmětem řízení byl přezkum opatření obecné povahy z r. 2016, tudíž skutečnosti týkající se předchozího vymezení zastavěného území jsou pro rozhodnutí v projednávané věci zcela nadbytečné.

[85] Stěžovatel v triplice žádal, aby soud rozhodl v této věci s co nejvyšším urychlením. O této žádosti soud samostatně nerozhodoval, jelikož dle § 56 odst. 1 s. ř. s. projednává a rozhoduje věci podle pořadí, v jakém k němu došly.

V. Závěr a náklady řízení

[86] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je částečně důvodná, a proto podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil kasační stížností napadený rozsudek krajského soudu. Věcné důvody, pro které napadené opatření obecné povahy krajský soud zrušil,

však obstojí. S ohledem na to, že v posuzovaném případě byly již v řízení před krajským soudem dány důvody pro to, aby bylo napadené opatření obecné povahy zrušeno, nevrátil NSS věc krajskému soudu k dalšímu řízení a postupem dle § 110 odst. 2 písm. b) s. ř. s. napadené opatření obecné povahy zrušil, neboť krajský soud by při respektování názoru vysloveného v tomto rozsudku nemohl učinit nic jiného, než napadené opaření obecné povahy zrušit.

[87] O věci soud rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

[88] Pokud Nejvyšší správní soud zruší rozhodnutí krajského soudu a současně i opatření obecné povahy, rozhodne i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu (§ 110 odst. 3, věta druhá, s. ř. s.). Náklady řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy a náklady řízení o kasační stížnosti tvoří v tomto případě jeden celek a Nejvyšší správní soud rozhodne o jejich náhradě jediným výrokem vycházejícím z § 60 s. ř. s. (srov. přiměřeně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2008, č. j. 1 As 61/2008 - 98).

[89] Výrok o náhradě nákladů řízení před Nejvyšším správním soudem se opírá o § 60 odst. 1, větu první, s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s., podle něhož, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, jež důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Pokud jde o úspěch ve věci, rozhodující je celkový úspěch strany žalující či žalované podle konečného výsledku celého řízení vyvolaného žalobou, tj. úspěch v řízení o žalobě, bez ohledu na možné dílčí úspěchy či neúspěchy v řízení o kasační stížnosti (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 5. 2011, č. j. 7 As 52/2011 - 100; ze dne 26. 11. 2013, č. j. 2 As 66/2013 - 25 či ze dne 30. 8. 2016, č. j. 7 As 113/2016 - 23).

[90] V nyní posuzovaném případě byl stěžovatel v řízení o kasační stížnosti pouze částečně úspěšný (tj. v části týkající se nedostatečného označení účastníků, které mělo vliv na nezákonné znění zrušujícího výroku napadeného opatření obecné povahy). Celkový úspěch v řízení je nicméně na straně navrhovatelů, neboť jimi vyvolané řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy bylo posledním rozhodnutím soudu ve věci skončeno v jejich prospěch.

[91] Stěžovatel ve věci úspěch neměl, náhrada nákladů řízení mu proto nenáleží. Navrhovatelé měli ve věci plný úspěch, proto jim soud dle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. přiznal náhradu nákladů řízení proti stěžovateli.

[92] Náklady řízení navrhovatele a) jsou tvořeny jednak částkou 5 000 Kč [(zaplacený soudní poplatek za podaný návrh opatření obecné povahy dle položky 18, bod 2, písm. b) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o soudních poplatcích)] a jednak jsou tvořeny částkou poštovného za jednotlivá písemná podání ve věci samé, která plynou ze spisu krajského soudu a spisu Nejvyššího správního soudu. Ze spisu krajského soudu vyplývá poštovné za podání žaloby (60 Kč), odpověď na výzvu soudu (38 Kč) a podání repliky k vyjádření odpůrce (48 Kč), tj. v celkové výši 146 Kč. Za důvodně vynaložený náklad Nejvyšší správní soud nepovažuje

přípis navrhovatelů ze dne 20. 11. 2016 krajskému soudu, kterému oznamovali opravu v datu jejich repliky k vyjádření odpůrce, proto soud nepřiznal za tuto písemnost náhradu hotového výdaje. V řízení o kasační stížnosti navrhovatelé učinili celkem pět písemných podání, tj. vyjádření k návrhu na odkladný účinek kasační stížnosti, vyjádření ke kasační stížnosti, vyjádření ke sdělení pořizovatele ze dne 9. 1. 2017 a duplika (každé podání po 48 Kč) a žádost o zaslání vyjádření pořizovatele ze dne 9. 1. 2017 (poštovné 38 Kč). Hotové výdaje za řízení o kasační stížnosti představují celkem 230 Kč. Ačkoliv písemná podání v řízení před krajským soudem a v řízení před Nejvyšším správním soudem činili oba navrhovatelé společně, soud přiznal náhradu nákladů za poštovné pouze navrhovateli a), který jednotlivá podání odeslal a uhradil poštovné za jejich podání, což vyplývá z doložených obálek založených ve spisu krajského soudu a kasačního soudu. Soud s ohledem na uvedené přiznal navrhovateli a) náhradu nákladů řízení ve výši 5 376 Kč.

[93] Náklady řízení navrhovatelky b) jsou tvořeny toliko částkou 5 000 Kč za zaplacený soudní poplatek za podaný návrh na zrušení opatření obecné povahy dle položky 18, bod 2, písm. b) zákona o soudních poplatcích.

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

V Brně dne 31. srpna 2017

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu