

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Karla Šimky a Mgr. Evy Šonkové v právní věci navrhovatele: **Bezdez Property, s. r. o., v konkursu,** se sídlem Sokolovská 394/17, Praha 8, zastoupený JUDr. Emilem Flegelem, advokátem se sídlem K Chaloupkám 2, Praha 10, proti odpůrci: **Město Špindlerův Mlýn,** se sídlem Svatopetrská 173, Špindlerův Mlýn, zastoupený Mgr. Vojtěchem Metelkou, advokátem se sídlem Martinská 608/8, Plzeň, **za účasti** osoby zúčastněné na řízení: **KRKONOŠE NAŠIM DĚTEM, z. s.**, se sídlem Špindlerův Mlýn 204, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – Změny č. 1 Územního plánu Špindlerův Mlýn, schváleného usnesením zastupitelstva města Špindlerův Mlýn ze dne 11. 4. 2016, č. 9/18/2016-Z, v řízení o kasační stížnosti odpůrce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 13. 3. 2018, č. j. 30 A 161/2016 - 102,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Navrhovateli **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Odpůrce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

IV. Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Odpůrce vydal opatření obecné povahy ze dne 15. 11. 2011, č. j. 8/11/2011-Z - územní plán města Špindlerův Mlýn (dále jen „Územní plán z roku 2011“), které celý

pozemek navrhovatele parc. č. 60/2, zapsaný na LV č. 477, pro katastrální území Špindlerův Mlýn, vedené u Katastrálního úřadu pro Královéhradecký kraj, katastrální pracoviště Trutnov (dále jen „Pozemek“) přeřadilo z dosavadního funkčního využití *„zóna II – komerční s nižším využitím“* na nové funkční využití *„ZS.2 – zeleň sídelní specifická – nezastavitelné zahrady“* (dále jen „ZS.2“). Na základě návrhu na zrušení opatření obecné povahy podaného navrhovatelem konstatoval nezákonnost tohoto postupu odpůrce Krajský soud v Hradci Králové (dále jen „krajský soud“) svým rozsudkem ze dne 7. 9. 2012, č. j. 30 A 51/2012 - 60 (dále též „první rozsudek ve věci“), jímž zrušil Územní plán z roku 2011 v té jeho části, ve které byl Pozemek zařazen do funkčního využití „ZS.2“. Mimo jiné v důsledku tohoto rozhodnutí krajského soudu zahájil odpůrce pořizování změny územního plánu města Špindlerův Mlýn. Zastupitelstvo města Špindlerův Mlýn usnesením č. 6/1/2012-Z ze dne 23. 1. 2012 rozhodlo o pořízení Změny č. 1 Územního plánu Špindlerův Mlýn. Pozemek byl v zadání této změny územního plánu označen jako lokalita č. 18/1 s navrženým funkčním využitím *„DS.7 – silniční doprava včetně účelových komunikací, parkování osobních automobilů na terénu“*. Navrhovatel uplatnil k návrhu zadání změny územního plánu své připomínky. Zastupitelstvem města Špindlerův Mlýn pak bylo vydáno usnesením ze dne 11. 4. 2016, č. 9/18/2016-Z, Opatření obecné povahy - změna č. 1 územního plánu města Špindlerův Mlýn, které nabylo účinnosti dne 27. 4. 2016 (dále jen „Změna ÚP č. 1“).

[2] Proti Změně ÚP č. 1 podal navrhovatel krajskému soudu Návrh na zrušení tohoto opatření obecné povahy, a to v části regulující předmětný Pozemek. Navrhovatel namítal porušení § 172 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v rozhodném znění (dále jen „správní řád“) a § 52 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), v rozhodném znění (dále jen „stavební zákon“), neboť odpůrce neoznámil dobu a místo konání veřejného projednání na elektronické úřední desce nejméně 15 dnů předem, ačkoli nehrozilo nebezpečí prodlení. Protože zákon neumožňuje bezdůvodné krácení lhůt, byl dle navrhovatele proces vydání opatření obecné povahy postižen nezákonností. Další námitka navrhovatele spočívala v porušení § 50 odst. 1 stavebního zákona, neboť z odůvodnění Změny ÚP č. 1 nelze seznat důvod, proč se odpůrce od zadání, které spočívalo v zařazení celé plochy Pozemku do funkčního využití *„DS.7 – silniční doprava včetně účelových komunikací, parkování osobních automobilů na terénu“*, odchýlil tak, že pouze část tohoto Pozemku zařadil do jiné funkční plochy *„DS.1 - silniční doprava včetně účelových komunikací - parkování osobních automobilů na terénu“* (dále jen „DS.1“), zatímco zbývající plochu Pozemku do výroku textové části Změny ÚP č. 1 vůbec nezařadil, pročež je toto odůvodnění zcela nepřezkoumatelné. Navrhovatel taktéž uvedl, že Změna ÚP č. 1 je v rozporu s výrokem prvního rozsudku ve věci, neboť ten zrušil zařazení celého Pozemku do funkční plochy „ZS.2“, tudíž se část této plochy poté nemohla plíživě stát opět plochou s funkčním využitím „ZS.2“, aniž by o tom bylo výslovně rozhodnuto výrokem opatření obecné povahy. Navrhovatel konstatoval, že v rozporu s Přílohou č. 7 bod II. odst. 1 písm. b) vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a o způsobu evidence územně plánovací činnosti, v rozhodném znění (dále jen „vyhláška č. 500/2006 Sb.“) neobsahuje textová část odůvodnění Změny ÚP č. 1 vyhodnocení splnění požadavků zadání ve vztahu ke změnové ploše „Zm18/1“. Zdůraznil, že posuzována má být otázka, zda je přípustné, aby zcela chybělo a nebylo nijak zdůvodněno, proč se pořizovatel a odpůrce odchýlili od zadání územního plánu. Odpůrce se totiž v odůvodnění Změny ÚP č. 1 zabývá jen dílčí

částí Pozemku označenou jako „změnová plocha o výměře 441 m^2“, ani slovem se však nevěnuje zbývající části Pozemku o výměře celkem 606 m^2, která nebyla a nemohla být od právní moci prvního rozsudku ve věci regulována územně plánovací dokumentací. Výrok Změny ÚP č. 1 nestanovuje v rozporu s grafickou částí podmínky pro využití plochy zbývající části Pozemku o výměře celkem 606 m^2, pouze podle grafické části se nachází tato část Pozemku ve funkční ploše „ZS.2“. Tím odpůrce dle přesvědčení navrhovatele porušil povinnosti stanovené pro náležitosti výroku územního plánu podle Přílohy č. 7 I. 1. písm. c) a f) vyhlášky č. 500/2006 Sb.

[3] Krajský soud rozhodl rozsudkem ze dne 13. 3. 2018, č. j. 30 A 161/2016 - 102 (dále též „napadený rozsudek“) tak, že dnem právní moci tohoto rozsudku zrušil Změnu ÚP č. 1, a to v (celé) její části regulující pozemek p. č. 60/2 v k. ú. Špindlerův Mlýn. Odpůrci byla zároveň uložena povinnost uhradit navrhovateli náklady řízení.

[4] Krajský soud v napadeném rozsudku nejprve konstatoval, že navrhovatel nevznesl v procesu tvorby Změny ÚP č. 1 žádné námitky ve smyslu § 52 stavebního zákona, což ani sám nerozporoval. Jelikož ovšem procesní aktivita navrhovatele v procesu pořizování územního plánu není bez významu, odkázal krajský soud na judikaturní závěry Nejvyššího správního soudu uvedené např. v usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 – 116, rozsudku ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 Aos 3/2013 - 29, nebo rozsudku ze dne 27. 3. 2016, č. j. 6 As 134/2015 - 39, dle nichž může soud přisvědčit navrhovateli, který svá práva nehájil již v procesu tvorby územního plánu, pouze v případě, že krajský soud buďto shledá procesní pochybení odpůrce takové intenzity, že znemožnilo navrhovateli bránit se včas proti zařazení svého pozemku do určité plochy; nebo dovodí závažnou nezákonnost územního plánu spočívající v porušení kogentních procesních a hmotněprávních norem chránících zásadní veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy.

[5] V prvé řadě se tedy krajský soud zaměřil na posouzení, zda ze strany odpůrce nedošlo v procesu tvorby územního plánu k procesnímu pochybení takové intenzity, které by mu znemožnilo podat řádné námitky ve smyslu § 52 stavebního zákona. Z obsahu odpůrcem předloženého spisu krajský soud ověřil, že veřejnost, včetně vlastníků pozemků, byla o konání veřejného projednání návrhu Změny ÚP č. 1 informována na základě „Oznámení řízení o návrhu Změny č. 1 územního plánu Špindlerův Mlýn“ ze dne 13. 7. 2015, č. j. 150713/008/243, doručovaného formou veřejné vyhlášky. Toto oznámení bylo na úřední desce odpůrce, a to i na úřední desce elektronické, vyvěšeno dne 13. 7. 2015. Vzhledem k tomu, že termín veřejného projednání byl stanoven na 14. 8. 2015, postupoval odpůrce v souladu se zákonem. Tvrzení navrhovatele o tom, že jeho jednatel nemohl tento údaj na úřední desce odpůrce dohledat, stejně jako že byl v rozhodné době v zahraničí, nejenže nebyla navrhovatelem nijak dokladována, především by však tyto skutečnosti stejně nemohly představovat objektivní důvody, které by navrhovateli bránily dozvědět se o konání veřejného projednání návrhu Změny č. 1 ÚP, potažmo které by mu bránily podat proti němu námitky.

[6] Krajský soud ovšem dospěl k závěru, že napadená část Změny ÚP č. 1 je postižena nezákonností spočívající v porušení kogentních procesních a hmotněprávních norem chránících zásadní veřejné zájmy spočívající v tom, že část Pozemku není v textové části Změny ÚP č. 1 vůbec zohledněna. Prvním rozsudkem ve věci byl zrušen Územní plán

z roku 2011 v té jeho části, ve které byl Pozemek (celá pozemková parcela č. 60/2) zařazen do funkční plochy „ZS.2“. Celá výměra Pozemku tedy přestala být po nabytí právní moci prvního rozsudku ve věci regulována územním plánem, pročež u celé jeho výměry zůstalo nevymezeno jeho funkční využití. Proto také odpůrce v zadání Změny ÚP č. 1 vyšel ze správného předpokladu, že jejím předmětem bude celá výměra Pozemku, který byl označen jako lokalita „Zm18/1“. Výrok Změny ÚP č. 1, konkrétně v bodě „*C.2. Vymezení zastavitelných ploch*“, ovšem uvádí rozlohu změnové lokality „Zm18/1“ pouze ve výměře 0,0441 ha, stejně tak je tato lokalita specifikována též v odůvodnění Změny ÚP č. 1, konkrétně v bodě „*G.1. Komplexní zdůvodnění přijatého řešení, Zastavitelné a přestavbové lokality*“, přičemž výměra celého Pozemku ovšem činí celkem 1047 m^2. Textová část Změny ÚP č. 1 se o zbývající části Pozemku, tedy o části převyšující výměru 441 m^2, vůbec nezmiňuje. Dle krajského soudu se tak kterýkoliv čtenář Změny ÚP č. 1, ať už z řad vlastníků pozemků nebo z řad veřejnosti, o funkčním zařazení této zbývající části Pozemku nic nedozví. Teprve až z grafické části Změny ÚP č. 1, konkrétně z Hlavního výkresu a z výkresu Základního členění, lze zjistit, že plocha funkčního využití „DS.1“ nepokrývá celou rozlohu Pozemku, ale pouze jeho vyznačenou část, přičemž zbývající část má (dle legendy k Hlavnímu výkresu) zcela jiné funkční zařazení, konkrétně „ZS.2“. Krajský soud za této skutkové situace nepřisvědčil názoru odpůrce, že o této zbývající části Pozemku (kterou nazývá „stabilizovanou plochou“) textová část Změny ÚP č. 1 „*mlčí v souladu s vyhláškou č. 500/2006 Sb.*“, když odpůrce odkazoval na Přílohu č. 7 této vyhlášky, body I. 1. c) a I. 3. a), b), z nichž dovozoval, že v textové části územního plánu má být obsaženo pouze vymezení ploch zastavitelných. Naopak krajský soud zaujal právní názor, že dle § 43 odst. 4 stavebního zákona se územní plán pořizuje a vydává pro celé území obce, pročež musí pořizovatel ve výrokové části postihnout celé území obce, tedy všechny pozemky tvořící území obce. Již z textové části územního plánu (tedy z výroku a odůvodnění, případně z rozhodnutí o námitkách a vypořádání se s připomínkami příslušných subjektů) by mělo být jeho adresátům zřejmé, jaké je funkční zařazení každého jednotlivého pozemku spadajícího do území obce a z jakého důvodu byly pozemky do té které funkční kategorie zařazeny. Grafická část územního plánu pak textovou část toliko podporuje, tedy vyjadřuje v grafické podobě obsah textové části a musí s ní být v souladu. Krajský soud považoval za nepřípustné, aby funkční zařazení některého pozemku vyplývalo pouze z grafické části územního plánu, bez toho, že by toto funkční zařazení bylo zakotveno též v části textové, a to bez ohledu na to, zda se jedná o plochu zastavitelnou, či nezastavitelnou. Krajský soud odkázal taktéž na Přílohu č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb., bod I. 1. f), dle níž textová část územního plánu musí obsahovat také stanovení podmínek pro využití ploch s rozdílným způsobem využití s určením převažujícího účelu využití (hlavní využití). Jestliže po nabytí právní moci prvního rozsudku ve věci představoval Pozemek ohledně jeho zařazení do některé z funkčních ploch „bílé místo“ (tedy celý tento pozemek nebyl funkčně zařazen), měla Změna ÚP č. 1, mimo jiné, tuto vadu odstranit, pročež také její textová část (jak výrok, tak odůvodnění) musela obsahovat funkční zařazení celé plochy Pozemku. Krajský soud tento postup, kdy pouze do Hlavního výkresu byla část Pozemku zakreslena s funkčním zařazením „ZS.2“, tedy totožným funkčním zařazením, které ohledně celého Pozemku krajský soud již jednou zrušil, označil za „plíživý“ a pro adresáty územního plánu matoucí a nepřezkoumatelný, neboť si lze snadno představit, že vlastník takto funkčně zařazeného pozemku si tuto skutečnost po seznámení se s textovou částí územního plánu vůbec neuvědomí. Krajský soud proto shledal nezákonnost Změny ÚP č. 1 v porušení

kogentního ustanovení § 43 odst. 4 stavebního zákona, pročež napadenou část opatření obecné povahy zrušil.

[7] Krajský soud však závěrem zdůraznil, že vyhověním návrhové námitce a zrušením části Změny ÚP č. 1 v rozsahu úpravy předmětného Pozemku se vůbec nevyjádřil k samotné otázce změny funkčního zařazení Pozemku ohledně výměry 441 m² do funkční plochy „DS.1“, proti němuž navrhovatel téže brojil; otázka proporcionality funkčního zařazení této části Pozemku nebyla krajským soudem vůbec řešena.

II. Kasační stížnost odpůrce

[8] Proti rozsudku krajského soudu podal odpůrce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, ve které navrhl napadený rozsudek zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

[9] Stěžovatel nesouhlasí s právním názorem krajského soudu, že textová část územního plánu musí obsahovat slovní určení toho, že určitá část pozemku je vymezena v konkrétní funkční ploše bez ohledu na to, zda se jedná o plochu změny v území, a bez zohlednění toho, jak je tato plocha vymezena v grafické části územního plánu. Stěžovatel naopak tvrdí, že krajský soud má při svém hodnocení vycházet pouze a jen z toho, jaké náležitosti musí územní plán mít dle stavebního zákona a jeho prováděcích předpisů. Dle stěžovatele je požadavek vymezení zastavitelných ploch dle bodu I. odst. 1 písm. c) Přílohy č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb. splněn výrokem v bodě „C.2“ Změny ÚP č. 1. Požadavek stanovení podmínek pro využití ploch s rozdílným způsobem využití dle I. odst. 1 písm. f) Přílohy č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb. je splněn ve vztahu k vymezené změnové ploše „Zm18/1“ v bodě „F.1.4.“ Změny ÚP č. 1, ve vztahu ke zbývající části Pozemku tvořené „stabilizovanou plochou“ je pak tento požadavek naplněn v bodě „F.1.6.“ Změny ÚP č. 1. Žádné další požadavky, co musí textová část územního plánu obsahovat, Příloha č. 7 citované vyhlášky nestanoví, především tedy nezakotvuje povinnost, aby byly i slovně v textové části územního plánu vymezeny plochy, které nejsou plochami zastavitelnými, plochami přestavby a systému sídelní zeleně. Žádný právní předpis dle stěžovatele nestanovuje pořizovateli územního plánu povinnost i v textové části slovně popsat, že se určitá část pozemku, která je součástí stabilizované plochy, vymezuje s určitým způsobem využití. Právní posouzení učiněné krajským soudem tedy nemá oporu v právní úpravě, a proto je nesprávné. Grafická část územního plánu, tj. zejména výkresy základního členění a hlavní výkres, jsou plnohodnotnou součástí výroku vydaného opatření obecné povahy, což krajský soud při svých právních závěrech vůbec nezohlednil, ačkoliv skutkově uvedl, že právě z grafické části územního plánu bylo zřejmé rozdělení předmětného Pozemku na plochu zastavitelnou a stabilizovanou, i způsob jejich využití. Tvrzení krajského soudu, že pokud je vymezení stabilizované plochy obsaženo jen grafické části územního plánu, ale není též slovně vymezeno v textové části, pak nebyl platně vydán územní plán pro celé území obce, je dle přesvědčení stěžovatele chybné, neboť textová a grafická část územního plánu jsou si plně rovny a pokud prováděcí předpis nestanovuje, že má být úplně celá grafická část popsána i slovně v textové části, pak pořizovatel při vydávání územního plánu nepostupoval nezákonně. Stěžovatel má proto za to, že neporušil žádné kogentní hmotněprávní ustanovení normy chránící veřejný zájem, pročež Změna ÚP č. 1 neměla být krajským soudem zrušena.

[10] Dále stěžovatel vytýká krajskému soudu, že napadený rozsudek vůbec nezohledňuje skutečnost, že vymezení stabilizované plochy s funkčním vymezením „ZS.2“ u zbývající části Pozemku opravdu odpovídá skutečnému způsobu jeho využití a Změna ÚP č. 1 tedy jen zohledňuje faktický stav, tj. nejedná se de facto o změnu využití území, pro kterou by tato sporná část Pozemku měla být vedena v ploše změn a přestaveb. Uvedené řešení proto není nahodilé, matoucí či snad nepřezkoumatelné, naopak vychází z reálného stavu na místě samém a tento stav byl jen přenesen do grafické části územního plánu.

[11] Navrhovatel se k podané kasační stížnosti nikterak nevyjádřil, ačkoliv mu bylo doplnění kasační stížnosti stěžovatele řádně zasláno na vědomí a byl vyzván k případnému vyjádření se, a to přípisem Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 5. 2018, č. j. 2 As 111/2018 - 30. Stejně tak se k podané kasační stížnosti nevyjádřila ani osoba zúčastněná na řízení, přestože i jí bylo doplnění kasační stížnosti stěžovatele řádně zasláno na vědomí a byla vyzvána k vyjádření se přípisem Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 6. 2018, č. j. 2 As 111/2018 - 34.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[12] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval posouzením, zda byly splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, vůči němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, stěžovatel je v řízení zastoupen advokátem dle § 105 odst. 2 s. ř. s. a jsou splněny i obsahové náležitosti stížnosti dle § 106 s. ř. s.

[13] Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a přípustně uplatněných důvodů. Stěžovatel tvrdil napadení rozsudku pro kasační důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., fakticky však v podané kasační stížnosti uvádí pouze důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[14] Kasační stížnost není důvodná.

[15] Stěžovatel v úvodu kasační stížnosti obecně uvádí, že namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku krajského soudu spočívající v nedostatku důvodů tohoto rozhodnutí, dále však tento kasační důvod nikterak nerozvádí a blíže nekonkretizuje, neboť se zaměřuje výhradně na správnost posouzení předmětné právní otázky řešené před krajským soudem. V rozsudku ze dne 2. 12. 2011, č. j. 2 Afs 11/2011 – 90 (všechna v tomto rozsudku citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz), Nejvyšší správní soud upozornil, že *„řízení o kasační stížnosti je ovládáno dispoziční zásadou (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.), a proto kvalita a preciznost ve formulaci obsahu stížnostních bodů a jejich odůvodnění v kasační stížnosti v podstatě předurčuje obsah rozhodnutí kasačního soudu (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2011, č. j. 1 As 67/2011 – 108, a ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 Afs 104/2004 – 54).* Nejvyšší správní soud tudíž z důvodu, že stěžovatel neformuloval a neodůvodnil žádný konkrétní stížnostní bod směřující proti nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, k této obecné kasační námitce pouze konstatuje, že neshledal vady, k nimž by musel podle § 109 odst. 4

s. ř. s. přihlédnout z úřední povinnosti; napadený rozsudek krajského soudu je proto přezkoumatelný.

[16] Jádrem celé kasační stížnosti stěžovatele je fakticky jediná námitka směřující proti právnímu posouzení krajského soudu týkající se otázky, zdali textová část Změny ÚP č. 1 musí výslovně obsahovat slovní určení, že zbývající část Pozemku převyšující výměru 441 m^2 označenou jako lokalita „Zm18/1“ a zařazenou do funkčního využití „DS.1“ (dále též „zbývající část Pozemku“) je určena jako plocha s funkčním využitím „ZS.2“, nebo zdali postačuje stanovení tohoto funkčního využití pouze skrze grafickou část Změny ÚP č. 1; a to za procesní situace, kdy původní funkční využití stanovené pro celý Pozemek Územním plánem z roku 2011 bylo v rozsahu celého Pozemku zrušeno krajským soudem. Stěžovatel má totiž na rozdíl od krajského soudu za to, že žádný právní předpis (a to ani Příloha č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb.) nestanovuje pořizovateli územního plánu povinnost i v jeho textové části slovně popsat, že se určitá část pozemku, která je součástí zastavitelného území a stabilizované plochy, vymezuje s určitým způsobem využití. Rozporuje tedy právní názor krajského soudu, že pokud je vymezení určité stabilizované plochy součástí jen grafické části územního plánu, ale není vymezeno též slovně v textové části, pak nebyl územní plán vydán pro celé území obce.

[17] Územní plán se dle § 43 odst. 4 stavebního zákona „*pořizuje a vydává pro celé území obce, pro celé území hlavního města Prahy, popřípadě pro celé území vojenského újezdu*“. I komentářová literatura vychází z toho, že „*na rozdíl od zásad územního rozvoje a politiky územního rozvoje, které řeší pouze záležitosti nadmístního a republikového významu, tj. vybrané části území, územní plán řeší bezezbytku celé řešené území*“ (In: Machačková, J. a kol. *Stavební zákon. Komentář. 3. vydání.* Praha C. H. Beck, 2018).

[18] Podle § 43 odst. 6 stavebního zákona „*náležitosti obsahu územního plánu a obecné požadavky na využívání území stanoví prováděcí právní předpis*“, kterým je vyhláška č. 500/2006 Sb. Ustanovení § 13 této vyhlášky stanoví, že „*územní plán obsahuje textovou a grafickou část. Obsah územního plánu, včetně jeho odůvodnění, je stanoven v příloze č. 7*“. Textová část územního plánu pak mimo jiné dle Přílohy č. 7 bod I. odst. 1 písm. f) musí obsahovat „*stanovení podmínek pro využití ploch s rozdílným způsobem využití s určením převažujícího účelu využití (hlavní využití), pokud je možné jej stanovit, přípustného využití, nepřípustného využití (včetně stanovení, ve kterých plochách je vyloučeno umísťování staveb, zařízení a jiných opatření pro účely uvedené v § 18 odst. 5 stavebního zákona), popřípadě stanovení podmíněně přípustného využití těchto ploch a stanovení podmínek prostorového uspořádání, včetně základních podmínek ochrany krajinného rázu (například výškové regulace zástavby, charakteru a struktury zástavby, stanovení rozmezí výměry pro vymezování stavebních pozemků a intenzity jejich využití)*“.

[19] Vyhláška č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, v rozhodném znění (dále jen „vyhláška č. 501/2006 Sb.“) uvádí v ustanovení § 3 odst. 2 písm. a), že „*plochy se vymezují podle stávajícího nebo požadovaného způsobu využití (dále jen "plochy s rozdílným způsobem využití")*“.

[20] Problematikou náležitostí textové části územního plánu ve vztahu k výslovnému vymezení funkčního využití všech ploch, tedy i těch se stávajícím způsobem využití (což je

jeden z kasačních argumentů stěžovatele), se zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 13. 6. 2018, č. j. 3 As 112/2016 - 37, č. NSS 3771/2018, přičemž v odstavcích 28 - 31 tohoto rozhodnutí uvedl, že *„krajský soud při vypořádání námitky poukazující na absenci podmínek pro přípustné využití některých (blíže označených) ploch vycházel (stručně řečeno) z premisy, že tyto plochy jsou v grafické části vedeny jako plochy stávající, jejichž využití zůstane územním plánem nedotčeno, a nejde tedy o plochy s rozdílným způsobem využití; pouze u ploch, kde má územním plánem dojít k jejich rozdílnému využití oproti stávajícímu stavu, ukládají právní předpisy zpracovateli územního plánu povinnost stanovit podmínky jejich využití. Tato premisa je nesprávná. Stěžovatel přiléhavě namítá, že krajský soud nesprávně vyložil pojem „plochy s rozdílným způsobem využití“, v důsledku čehož dospěl k nesprávným závěrům. Lze zcela přisvědčit navrhovateli, že vyhláška č. 501/2006 Sb. tento pojem užívá jako legislativní zkratku, stanoví-li v § 3 odst. 2 písm. a) větě před středníkem, že „plochy se vymezují podle stávajícího nebo požadovaného způsobu využití (dále jen ´plochy s rozdílným způsobem využití´)“. Rozdílným způsobem využití se tedy rozumí fakt, že u všech ploch řešených územním plánem musí být stanoven způsob jejich využití, přičemž tento způsob bude různý. Tyto plochy tedy pokrývají beze zbytku celé řešené území; nejde jen o plochy, kde v důsledku nové územně plánovací dokumentace dochází ke změně či redefinování jejich dosavadního využití, jak nesprávně dovodil krajský soud. Každé ploše řešené územním plánem tak musí být přiřazen některý ze způsobu využití uvedených v § 4 až § 19 vyhlášky č. 501/2006 Sb. (nejde-li o výjimku předpokládanou v § 3 odst. 4 větě druhé vyhlášky), bez ohledu na to, o jakou plochu jde. V textové části územního plánu se pak u těchto ploch obligatorně stanoví podmínky se stanovením hlavního (lze-li jej stanovit), přípustného, podmínečně přípustného a nepřípustného účelu využití [Příloha č. 7, bod I. 1. písm. f) vyhlášky č. 500/2006 Sb.]. Z vyložených důvodů tedy neobstojí názor krajského soudu, že ploch rozporovaných navrhovatelem, jejichž využití zůstává shodné, se nový územní plán nedotkne. Územní plán se pořizuje vždy pro celé území obce (§ 43 odst. 4 stavebního zákona) a dotýká se tak všech ploch, bez ohledu na to, zda u nich dochází k nějaké změně z pohledu jejich funkčního využití. V této souvislosti nelze přijmout ani argumentaci krajského soudu, uvádí-li, že vymezení podmínek využití je nadbytečné u těch ploch, u kterých druh pozemku uvedený v katastru nemovitostí odpovídá druhu plochy, do které byly územním plánem zahrnuty. Tato argumentace se míjí s podstatou sporné otázky, neboť, jak již bylo výše uvedeno: (i) všechny plochy řešené územním plánem jsou považovány za plochy s rozdílným způsobem využití, přičemž (ii) u všech těchto ploch musí být textovou částí územního plánu stanoveny podmínky jejich využití, s uvedením hlavního, přípustného a nepřípustného využití. Lze tedy k této kasační námitce uzavřít, že krajský soud pochybil, pokud dovodil, že neobsahuje-li textová část územního plánu definici podmínek využití stávajících ploch (tedy ploch, u nichž není požadována změna jejich funkčního určení), není takový stav v rozporu s požadavky právních předpisů.“*

[21] Nejvyšší správní soud předesílá, že předně je třeba si uvědomit stěžejní okolnost nyní projednávaného případu, kterou velmi důrazně, jasně a přesvědčivě akcentoval i krajský soud, totiž že prvním rozsudkem krajského soudu v této věci byla zrušena územně-plánovací úprava předmětného Pozemku obsažená v Územním plánu z roku 2011 v rozsahu celé výměry tohoto Pozemku, tedy jak v rozsahu nyní vymezené lokality „Zm18/1“, tak zbývající části Pozemku. Není proto možné vycházet z předpokladu, že když pořizovatel část tohoto Pozemku označil jako lokalitu „Zm18/1“ a řádně ji ve výroku textové části Změny ÚP č. 1 zařadil do funkčního využití „DS.1“, zbývající část tohoto Pozemku, o níž se ve výroku ani odůvodnění textové části vůbec jediným slovem

nepojednává, je automaticky bez výslovného stanovení funkčního využití této plochy v textové části pouze zakreslením do grafické části Změny ÚP č. 1 opět plochou s funkčním využitím „ZS.2“, jako tomu bylo původně v Územním plánu z roku 2011 před jeho zrušením krajským soudem. Stěžovatel sice označuje tuto zbývající část Pozemku za „stabilizovanou plochu“, přičemž argumentuje tím, že se nejedná o plochu s rozdílným způsobem využití, toto tvrzení stěžovatele ve světle výše uvedeného však nemůže obstát. Jestliže totiž bylo funkční využití „ZS.2“ i na ploše zbývající části Pozemku platně zrušeno krajským soudem rozsudkem ze 7. 9. 2012 s účinky *ex nunc* od právní moci tohoto rozhodnutí, pak v době pořizování Změny ÚP č. 1 (Návrh zadání Změny ÚP je až z března 2013) tato zbývající část Pozemku již neměla platně stanovené funkční využití „ZS.2“, pročež musela být v rámci této změny do nějaké kategorie funkčního využití nutně nově zařazena a jednalo se tak proto o změnu funkčního využití této plochy.

[22] Skutečnosti, že stěžovatel se rozhodl této ploše přiřadit stejné funkční využití, jaké měla tato plocha původně v Územním plánu z roku 2011; stejně jako to, že takto zvolené funkční využití nebylo nahodilé, neboť vychází z faktického stavu na místě samém a odpovídá skutečnému způsobu využití této části Pozemku, jsou pro posouzení této otázky naprosto irelevantní, neboť sice směřují k faktickému stavu, nikoliv však k právnímu stavu; de iure totiž v tomto kontextu ke změně využití území dochází. Podstatná a v konečném důsledku rozhodná okolnost v tomto případě je, že tato plocha neměla platně stanoveno funkční využití, stěžovatelem zamýšlené a předpokládané zařazení zbývající části Pozemku do kategorie „ZS.2“ proto bylo změnou využití území.

[23] Stěžovatel poukazoval na to, že krajský soud při svém hodnocení nevycházel z toho, jaké náležitosti musí územní plán mít dle stavebního zákona a jeho prováděcích předpisů, neboť žádná právní norma mu údajně v nyní projednávaném případě nestanovuje povinnost v textové části Změny ÚP č. 1 popsat funkční využití zbývající části Pozemku. Dle Nejvyššího správního soudu je však přesný opak pravdou. Příloha č. 7 bod I. odst. 1 písm. f) vyhlášky č. 500/2006 Sb. výslovně uvádí, že textová část územního plánu musí mimo jiné obsahovat stanovení podmínek pro využití ploch s rozdílným způsobem využití s určením převažujícího účelu využití. Jak bylo pojednáno výše, zařazení zbývající části Pozemku do funkčního využití „ZS.2“ je změnou, resp. nově požadovaným způsobem využití této plochy, pročež z předmětné vyhlášky jasně plyne imperativ toto určení uvést i v textové části Změny ÚP č. 1.

[24] Nadto Nejvyšší správní soud v souladu se shora citovanou judikaturou konstatuje, že povinnost výslovně uvést způsob funkčního využití jakéhokoli pozemku na území obce má stěžovatel i v případě, pokud je příslušná plocha skutečně vymezena v souladu se stávajícím způsobem funkčního využití, neboť povinnost stanovení podmínek pro využití ploch dle Přílohy č. 7 bod I. odst. 1 písm. f) vyhlášky č. 500/2006 Sb. platí pro všechny plochy, které se vymezují podle stávajícího nebo požadovaného způsobu využití, čili u všech ploch řešených územním plánem musí být v textové části tohoto územního plánu stanoven způsob jejich využití. Jestliže by tedy z nějakého důvodu předmětem změny územního plánu byla i plocha, která má být vymezena podle stávajícího způsobu využití, pak má pořizovatel povinnost stanovení funkčního využití této plochy výslovně uvést v textové části této změny územního plánu.

[25] Stěžovatel tedy porušil povinnost uloženou mu kogentním ustanovením normy chránící zásadní veřejné zájmy, tj. Přílohy č. 7 bod I. odst. 1 písm. f) vyhlášky č. 500/2006 Sb., čímž se dopustil nezákonnosti takové intenzity, jež i za situace nepodání námitek ze strany navrhovatele v průběhu pořizování územního plánu umožnila krajskému soudu napadenou část opatření obecné povahy oprávněně zrušit. Kasační námitka je proto nedůvodná.

IV. Závěr a náhrada nákladů řízení

[26] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že nebyla naplněna stěžovatelem uplatněná kasační námitka, pročež zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou podle § 110 odst. 1 s. ř. s., věty poslední. O věci přitom rozhodoval bez jednání za podmínek § 109 odst. 2 s. ř. s.

[27] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Odpůrce neměl v tomto kasačním řízení úspěch a úspěšnému navrhovateli nevznikly žádné náklady, neboť se k podané kasační stížnosti nikterak nevyjádřil, proto mu Nejvyšší správní soud náhradu nákladů řízení nepřiznal. Osoba zúčastněná na řízení pak nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť jí soudem nebyla uložena žádná povinnost, v souvislosti s níž by jí náklady vznikly (§ 60 odst. 5 s. ř. s. *a contrario*).

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

V Brně dne 1. listopadu 2018

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu