

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Evy Šonkové a soudkyň JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Sylvy Šiškeové v právní věci navrhovatele: **Ing. T. P.,** zastoupený Mgr. Pavlem Černým, advokátem se sídlem Údolní 33, Brno, proti odpůrci: **obec Lelekovice,** se sídlem Hlavní 7, Lelekovice, zastoupená Mgr. Robinem Mlynářem, advokátem se sídlem Teplého 2786, Pardubice, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy - Územního plánu obce Lelekovice - vydaného usnesením Zastupitelstva obce Lelekovice ze dne 24. 4. 2017, č. 17/4, v části vymezující plochy rekreace na plochách přírodního charakteru – RN na pozemcích parc. č. XA, XB, XC a XD, k.ú. X a v části, která vymezuje zastavěné území obce Lelekovice ve vztahu k pozemkům parc. č. XB, XC a XD, k.ú. X, o kasační stížnosti navrhovatele proti výroku II. rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 24. 6. 2021, č. j. 67 A 4/2021-100,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 24. 6. 2021, č. j. 67 A 4/2021-100, **se** ve výrocích II. a IV. **ruší** a věc **se v tomto rozsahu vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Navrhovatel žádal o stavební povolení na stavbu dřevěného přístřešku. Městský úřad Kuřim žádost zamítl, protože stavební záměr byl v rozporu s územním plánem. Odvolání proti tomuto rozhodnutí zamítl následně i Krajský úřad Jihomoravského kraje. Proti jeho rozhodnutí podal navrhovatel žalobu ke Krajskému soudu v Brně (krajský soud), a spolu se žalobou navrhl zrušení územního plánu v rozsahu uvedeném v záhlaví.

[2] Krajský soud návrh na zrušení územního plánu projednal samostatně a částečně navrhovateli vyhověl. Zrušil územní plán v části vymezující plochy rekreace na plochách přírodního charakteru na pozemcích par. č. XA a XB, k.ú. X, protože územní plán nepřiměřeně omezoval vlastnické právo navrhovatele (výrok III. napadeného rozsudku). Ve vztahu k pozemkům par. č. XC a XD, k. ú. X, krajský soud návrh odmítl, protože žalobou napadené rozhodnutí se jich nijak nedotýkalo, proto nebylo možné incidenčně přezkoumat ani jejich nezařazení do zastavěného území obce (výrok I. napadeného rozsudku). Návrh na zrušení územního plánu v části vymezující zastavěné území obce Lelekovice ve vztahu k pozemku par. č. XB k.ú. X krajský soud zamítl, protože dospěl k závěru, že tento pozemek nemusí být v souladu se stavebním zákonem označen jako zastavěný stavební pozemek a v souvislosti s tím být součástí zastavěného území (výrok II. napadeného rozsudku). I když je pozemek pod společným oplocením s pozemkem v katastru nemovitostí evidovaným jako stavební parcela (pozemek par. č. XA), neznamená to, že za všech okolností je nutné takový pozemek považovat za zastavěný. Zákon používá slovo „zpravidla“, a proto je nutné přihlédnout i ke konkrétním okolnostem případu. Odpůrce měl navíc dostatečný důvod pro takové nezařazení, když chtěl omezit výstavbu nových staveb v daném území.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření odpůrce

[3] Proti výroku II. rozsudku krajského soudu (zamítnutí návrhu na zrušení územního plánu v části vymezující zastavěné území ve vztahu k pozemku par. č. 1690) podal navrhovatel (stěžovatel) kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (s. ř. s.). Podle stěžovatele krajský soud nesprávně právně posoudil pojem „zastavěný stavební pozemek“. I když je společné oplocení pouze pomocným kritériem, v daném případě je zřejmé, i s ohledem na metodiku Ministerstva pro místní rozvoj, kterou by odpůrce měl podle judikatury Nejvyššího správního soudu (NSS) zohlednit, že pozemek par. č. XB tvoří více než 30 let jeden souvislý funkční celek s pozemkem par. č. XA se stavbou (hospodářskou a obytnou budovou č. ev. X). Stěžovatel dále poukazuje na nekonzistenci odůvodnění rozsudku krajského soudu, když jako argument pro svůj závěr o nezařazení pozemku par. č. XB do zastavěného území použil odkaz na regulaci pozemků, kterou ale sám stejným rozsudkem jako nepřiměřenou zrušil. Upozorňuje také s odkazem na judikaturu NSS, že při výkladu pojmu „zastavěný stavební pozemek“ není správní orgán oprávněn domýšlet si vlastní definici, ale musí vycházet z § 2 odst. 1 písm. c) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

[4] Odpůrce se ve vyjádření ztotožnil s výrokem II. napadeného rozsudku. Krajský soud se podle něj adekvátně vypořádal s návrhem a správně přihlédl ke specifičnosti prostředí, ve kterém se předmětný pozemek nachází. Pro posouzení pozemku je stěžejní jeho přírodnost, k jejímuž zachování slouží i ponechání pozemku v režimu nezastavěného území. Kasační argumentace týkající se funkční návaznosti pozemku par. č. XB na stavbu na pozemku par. č. XA jde podle odpůrce nad rámec návrhu, což není přípustné. Stěžovatelem citovaná judikatura není příléhavá a metodika vydaná správními orgány není pro soud závazná. Odpůrce navrhl zamítnutí kasační stížnosti a přiznání nákladů řízení.

[5] Stěžovatel v replice k vyjádření dodává, že postup vymezení zastaveného území a zastavěných stavebních pozemků je v zákoně poměrně přesně definován a není zde žádný prostor pro zohlednění vlastních doplňkových kritérií.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[6] Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že je přípustná a lze ji projednat.

[7] Nejvyšší správní soud poté přezkoumal rozsudek v rozsahu napadeném kasační stížností a shledal, že kasační stížnost je důvodná.

[8] Stěžovatel namítal nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, protože se krajský soud nevypořádal s podstatnou částí jeho argumentace. Stěžovatel totiž v návrhu na zrušení části územního plánu odkázal na jiné obdobné pozemky, které však byly zahrnuty do zastavěného území. Tato námitka však není důvodná. Krajský soud se s touto argumentací dostatečně vypořádal v odst. 54 napadeného rozsudku, kde dodal, že na jeho závěru ohledně zařazení pozemku par. č. XB nemůže mít vliv označení u jiných pozemků v územním plánu, které ale nejsou předmětem přezkumu v tomto řízení.

[9] Podle stěžovatele krajský soud nesprávně posoudil, že jeho pozemek nemusel být odpůrcem vymezen jako zastavěný stavební pozemek, a není tedy součástí zastavěného území. Tato námitka je důvodná. S tvrzením odpůrce, že kasační argumentace jde nad rámec námitky obsažené v návrhu na zrušení územního plánu, nelze souhlasit. Na str. 14 návrhu stěžovatel uvádí, že pozemek par. č. XA (v katastru nemovitostí zapsaný jako stavební parcela) je obklopen pozemkem par. č. XB, přičemž oba mají společné oplocení a tvoří souvislý obytný celek. Z toho dovozuje, že součástí zastavěného území by měly být oba dva pozemky. Funkční návazností těchto dvou pozemků tedy stěžovatel argumentoval již před krajským soudem.

[10] Podle § 58 odst. 2 písm. a) stavebního zákona patří do zastavěného území obce mimo pozemků v intravilánu obce také zastavěné stavební pozemky.

[11] Podle § 2 odst. 1 písm. c) stavebního zákona 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.

[12] Podle § 2 písm. d) zákona č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon), se pozemkovou parcelou rozumí pozemek, který není stavební parcelou.

[13] Jak vyplývá z rozsudku NSS ze dne 27. 7. 2022, č. j. 7 As 6/2020-36, odst. 20, odpůrci nepřísluší hodnotit stav pozemku jinak, než porovnáním s dikcí § 2 odst. 1 písm. c) stavebního zákona (obdobně srov. i rozsudek NSS ze dne 30. 6. 2011, č. j. 4 Ao 4/2011-59). V případě, že pozemek není v katastru nemovitostí zapsán jako stavební parcela, je nutné posoudit, jestli tvoří souvislý celek s obytnými a hospodářskými

budovami. Pomocným kritériem pro takové určení je existence společného oplocení. Jak ale dodává NSS v již citovaném rozsudku č. j. 7 As 6/2020-36, odst. 21, oplocení samo o sobě nemůže odůvodnit zahrnutí pozemku do zastavěného území obce.

[14] Stěžovatel správně poukázal na rozsudek NSS ze dne 28. 2. 2017, č. j. 4 As 220/2016-198, publ. pod č. 3557/2017 Sb. NSS, odst. 54, podle kterého vymezení zastavěného území *„představuje statický pohled na stav území obce v okamžiku přijetí územního plánu (popis stávajícího stavu). (...) Otázka možnosti umisťování staveb na tu kterou plochu je naopak pohledem prospektivním na pozemky regulované územním plánem a odpovídá na otázku, zda regulace v územním plánu na daném pozemku připouští výstavbu (...).“* Z citovaného rozsudku vyplývá, že je nutné vyhnout se záměně zastavěného území s územím zastavitelným. Nezařazení pozemku do zastavěného území tak nelze odůvodnit tím, že cílem obce je zabránit zde budoucí výstavbě.

[15] Krajský soud se přes výše zmíněnou judikaturu zastavil při přezkumu zákonnosti vymezení zastavěného území pouze u podmínky společného oplocení, když z výrazu „zpravidla“ dovodil prostor pro odpůrce posoudit otázku v rámci svého uvážení. Krajský soud navíc při následném přezkumu tohoto uvážení nesprávně posoudil úvahy odpůrce v odůvodnění územního plánu. Nezohlednil, že samo oplocení slouží pouze jako pomocné kritérium, a nepředstavuje jednoznačný ani dominantní definiční prvek zastavěného stavebního pozemku (výše citovaný rozsudek NSS č. j. 7 As 6/2020-36, odst. 21). Krajský soud tak neposoudil tu nejdůležitější otázku, tedy jestli předmětný pozemek tvoří souvislý celek s obytnou nebo hospodářskou budovou. Protože v napadeném rozsudku chybí vyhodnocení rozhodného zákonného kritéria, tedy právní otázky podstatné pro rozhodnutí, je v této části nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

[16] V dalším řízení bude třeba, aby krajský soud znovu posoudil předmětný pozemek, tentokrát bez ohledu na záměr odpůrce, ale pouze na základě dikce § 2 odst. 1 písm. c) stavebního zákona. Zaměří se na otázku, jestli předmětný pozemek tvoří souvislý celek s obytnými nebo hospodářskými budovami.

[17] Krajskému soudu lze přisvědčit, pokud jde o jeho názor, že metodické sdělení Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 20. 9. 2016 ve věci výkladu definice pojmu „zastavěný stavební pozemek“ není závazné pro odpůrce ani pro soud. Odpůrce vydal územní plán ve své samostatné působnosti, tedy nikoliv jako správní orgán, a neuplatní se na něj přímo závěry rozsudku NSS ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010-185, publ. pod 2397/2011 Sb. NSS, odst. 92, podle kterého pokud ministerstvo vydalo v rámci jemu svěřené pravomoci a v mantinelech zákonné úpravy metodický pokyn, jímž podrobněji upravilo postup správních orgánů včetně hledisek a kritérií, podle kterých mají ve své činnosti postupovat, bylo by v rozporu se zásadou zákazu libovůle a rovného zacházení, pokud se správní orgán v jednotlivých případech od metodického pokynu odchýlil (obdobně v rozsudcích NSS ze dne 21. 1. 2021, č. j. 1 As 161/2019-56, publ. pod 4157/2021 Sb. NSS, odst. 37 či ze dne 3. 10. 2019, č. j. 8 Afs 71/2018-38, odst. 18). Obec se při výkonu samostatné působnosti řídí pouze zákonem a jinými právními předpisy vydanými na základě zákona [§ 35 odst. 3 písm. b) zákona č. 128/2000 Sb.].

[18] Pokud by však vymezení zastavěného území vydalo podle § 6 odst. 6 písm. a) stavebního zákona zastupitelstvo či rada obce postupem podle § 59 a násl. stavebního zákona, jednalo by v tento okamžik jako správní orgán v rámci přenesené působnosti (rozsudek NSS ze dne 31. 8. 2017, č. j. 9 As 6/2017-113, odst. 64). Bylo by vázáno výše uvedenými principy a neodůvodněné odchýlení se od metodického pokynu by bylo nutné považovat za libovůli tohoto správního orgánu. Je nicméně nutné podotknout, že zákonodárce stanovil tento postup pro situaci, kdy obec jako územně samosprávný celek není aktivní při tvorbě územního plánu, a proto dává subsidiárně tento nástroj „státní" větvi obce, tedy radě, resp. zastupitelstvu.

[19] Přestože formální závaznost metodického sdělení pro obec jednající v samostatné působnosti z ničeho dovodit nelze, stále se při vymezení zastavěného území v územním plánu jedná o výkon veřejné moci, který je způsobilý zasahovat do subjektivních práv osob. Proto lze po odpůrci vyžadovat předvídatelný postup, jakož i dodržení zásady zákazu libovůle a zásady rovného zacházení ve vztahu k subjektům, jichž se regulace dotýká. To prakticky znamená, že se odpůrce musí držet mezí daných zákonnou definicí, oprostit se od prospektivního pohledu na území a v případě, že se hodlá od metodického sdělení odchýlit, měl by své důvody vysvětlit tak, aby bylo zřejmé, že se nejedná o libovůli.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[20] S ohledem na shora uvedené Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 věty první před středníkem s. ř. s. napadený rozsudek v části zrušil a věc v tomto rozsahu vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení, v němž podle odstavce čtvrtého téhož ustanovení bude vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku.

[21] V dalším řízení krajský soud v intencích právního názoru Nejvyššího správního soudu vyjádřeného v tomto rozsudku znovu posoudí, jestli předmětný pozemek představuje zastavěný stavební pozemek podle § 2 odst. 1 písm. c) stavebního zákona a rozhodne o důvodnosti této části návrhu.

[22] Krajský soud dospěl podle § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. k závěru, že vzhledem k tomu, že navrhovatelův návrh byl částečně úspěšný a v části byl zamítnut, poměr úspěchu navrhovatele a odpůrce je zhruba stejný. Nepřiznal tak ani jednomu z nich právo na náhradu nákladů řízení. Tento poměr se však může v dalším řízení před krajským soudem změnit, NSS tak podle § 109 odst. 3 s. ř. s. spolu s výrokem II. zrušil i na něm závislý výrok IV. o náhradě nákladů řízení. Krajský soud v závislosti na výsledku řízení posoudí tuto otázku znovu. V souladu s § 110 odst. 3 s. ř. s. rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 22. března 2023

Mgr. Eva Šonková
předsedkyně senátu