

INFORMACE O VYDANÝCH PRÁVNÍCH PŘEDPÍSECH, ČLÁNCÍCH A PUBLIKACÍCH

SBÍRKA ZÁKONŮ 2023

Částka 108 – čís. 232

Vyhláška, kterou se mění vyhláška č. 23/2008 Sb., o technických podmínkách požární ochrany staveb, ve znění vyhlášky č. 268/2011 Sb.

Účinnost od 1. srpna 2023 s výjimkou ustanovení čl. I bodu 4, která nabývají účinnosti dnem 1. ledna 2024.

Částka 121 – čís. 263

Sdělení Ministerstva pro místní rozvoj o schválení Aktualizace č. 6 Politiky územního rozvoje České republiky.

Ministerstvo pro místní rozvoj v souladu s ustanovením § 31 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, sděluje, že vláda svým usnesením ze dne 19. července 2023 č. 542 schválila Aktualizaci č. 6 Politiky územního rozvoje České republiky.

Částka 130 – čís. 279

Vyhláška, kterou se mění vyhláška č. 394/2011 Sb., o sídlech obvodních báňských úřadů

Účinnost od 20. září 2023.

SERIÁLOVÉ PUBLIKACE

EPRAVO.CZ

ŽŮRKOVÁ, Tereza. *Podmínka výslovného vyloučení staveb v nezastavěném území obce*

Autorka rozebírá postup v situaci, kdy územně plánovací dokumentace stavbu nevylučuje výslovně, ale nepřímo, a jak tomu bude po účinnosti nového stavebního zákona.

[22. 8. 2023]

KRAHULÍKOVÁ, Kateřina. *Budoucí imise jako obrana účastníka ve stavebním řízení*

Pro účastníky stavebního řízení je podstatné včas formulovat své námitky proti stavebnímu záměru, který je ohrožuje budoucími imisemi. Pozdější uplatnění námitek v civilním řízení nebude totiž možné, pokud stejné námitky mohly být uplatněny již ve stavebním řízení.

[1. 9. 2023]

FALTÝNKOVÁ, Kristýna – HRABÁNKOVÁ, Monika. *Dopad Fit for 55 na historické budovy*

Autorky se věnují problematice požadavků na energetickou náročnost budov, které přináší balíček Evropské unie „Fit for 55“. Nové budovy mají být budovami s nulovými emisemi do roku 2028. U stávajících budov je plánováno dosáhnout nulových emisí do roku 2050.

[20. 9. 2023]

PRÁVNÍ PROSTOR

Číslo 19/2023

BELUŠÍK, Daniel. *Problematika světelného znečištění v oblasti stavebního práva*

Možnost regulace světelného znečištění není dosud v oblasti stavebního práva explicitně upravena. Tato problematika se dostává do veřejné diskuse až v posledních letech a právní předpisy na ni zatím nedokázaly pohotově reagovat.

Číslo 20/2023

STANĚK, Martin. *Rychlejší stavební řízení? JES!*

Autor se v článku věnuje jednotnému environmentálnímu stanovisku, které představuje nástroj integrace povolovacích postupů státní správy v oblasti ochrany životního prostředí.

MONOGRAFIE

ŽIDEK, Dominik. *Stavební zákon č. 183/2006 Sb. Stavební zákon č. 283/2021 Sb. Srovnávací texty*

Texty srovnávají nový stavební zákon s dosavadní úpravou. Ke každému ustanovení nového stavebního zákona čtenář najde citované ustanovení (případně jeho část nebo rovnou více přílehlavých ustanovení) dosavadního stavebního zákona. Publikace je doplněna dvěma rejstříky ustanovení. V prvním z nich je srovnání paragrafů podle nového stavebního zákona a ve druhém pak podle užitých ustanovení stavebního zákona z roku 2006.

[Wolters Kluwer: 2023, 340 s. ISBN 978-80-7676-756-0]

*Informace připravila:
Mgr. Tamara Blatová, ÚÚR*

STANOVISKA A METODIKY ODBORU ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ MMR

METODICKÉ SDĚLENÍ KE ZBOŘENÍŠTÍM V ÚZEMNÍM PLÁNU

Pojem „zbořeniště“ a další související pojmy v právních předpisech a jejich vazby

Vyhláška č. 357/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální vyhláška), ve znění pozdějších předpisů, příloha Technické podrobnosti pro správu katastru:

- V části 2. Způsob využití pozemků, pod kódem 13 definuje **zbořeniště jako pozemek se zbořenou budovou nebo zříceninou.**
- V části 1. pod kódem 13 výše uvedené přílohy katastrální vyhlášky, ve které je řešen druh pozemku, se **zbořeniště řadí do pozemku s druhem zastavěná plocha a nádvoří.**

Zákon č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon), ve znění pozdějších předpisů:

- Podle § 2 písm. c) se pojmem **stavební parcela** rozumí **pozemek evidovaný v druhu pozemku zastavěná plocha a nádvoří.**
- Podle § 2 písm. d) se pojmem **pozemková parcela** rozumí **pozemek, který není stavební parcelou.**

Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů:

- Podle § 2 odst. 1 písm. c) 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.**
- Podle § 2 odst. 1 písm. d) se **zastavěným územím** rozumí území vymezené územním plánem nebo postupem podle tohoto zákona; nemá-li obec takto vymezené zastavěné území, je zastavěným územím zastavěná část obce vymezená k 1. září 1966 a vyznačená v mapách evidence nemovitostí („intravilán“).

Pojem **zastavěné území**, a co zahrnuje, je dále upřesněn v § 58 stavebního zákona takto:

- Na území obce se vymezuje jedno případně více zastavěných území. Hranici jednoho zastavěného území tvoří čára vedená po hranici parcel, ve výjimečných případech ji tvoří spojnice lomových bodů stávajících hranic nebo bodů na těchto hranicích.
- Do zastavěného území se zahrnují pozemky v intravilánu, s výjimkou vinic, chmelnic, pozemků zemědělské půdy určených pro zajišťování speciální zemědělské výroby (zahradnictví) nebo pozemků přiléhajících k hranici intravilánu navracených do orné půdy nebo do lesních pozemků, a dále pozemky vně intravilánu, a to
 - **zastavěné stavební pozemky,**
 - stavební proluky,
 - pozemní komunikace nebo jejich části, ze kterých jsou vjezdy na ostatní pozemky zastavěného území,

- ostatní veřejná prostranství,
- další pozemky, které jsou obklopeny ostatními pozemky zastavěného území, s výjimkou pozemků vinic, chmelnic a zahradnictví.

Zbořeniště jako součást zastavěného území

Ve vztahu k zastavěným stavebním pozemkům (resp. zbořeništím) není v § 58 stavebního zákona, který upravuje, co se zahrne do zastavěného území, uvedena žádná korekce.

Jádrem zastavěného stavebního pozemku je tedy parcela evidovaná v katastru nemovitostí jako pozemek druhu „zastavěná plocha a nádvoří“. Tato parcela představuje zastavěný stavební pozemek i v případě, pokud na ní byla v minulosti vybudována stavba, která byla následně odstraněna, přičemž tato změna nebyla do katastru nemovitostí zanesena. V tomto směru není **podstatný faktický stav pozemku ani způsob jeho využití**, jelikož stavební zákon neumožňuje tyto okolnosti zohlednit, když zastavěný stavební pozemek definuje odkazem na evidenci v katastru nemovitostí. **Záleží tedy na tom, jak bude v katastru nemovitostí evidována konkrétní stavební parcela. Pokud je vedena jako zastavěná plocha a nádvoří – druh pozemku zbořeniště, je jednoznačné, že pozemek zbořeniště bude vždy součástí zastavěného území.**

Na podporu výše uvedeného výkladu uvádíme pasáže z rozsudku Nejvyššího správního soudu NSS 4 Ao 4/2011-59 ze dne 30. června 2011: „*Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že používá-li ustanovení § 58 odst. 2 stavebního zákona pojem »zastavěné stavební pozemky«, není správní orgán oprávněn domýšlet si vlastní definici tohoto pojmu s poukazem na skutečnost, že stavební pozemek není zastavěn žádnou stavbou ve smyslu katastrálního zákona, ale musí vycházet z toho, jak je obsah tohoto pojmu stanoven v § 2 odst. 1 písm. c) stavebního zákona, a s touto definicí charakteristiku předmětných pozemků porovnat.*“

K obdobným závěrům došel též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2022, č. j. 7 As 6/2020-36 ve věci územního plánu Louňovice. „*Obci při vymezování zastavěného území v územním plánu nepřisluší hodnotit zastavenost pozemku jinak, než jeho porovnáním s dikcí § 2 odst. 1 písm. c) stavebního zákona. V tomto směru není podstatný faktický stav pozemku ani způsob jeho využití, neboť stavební zákon neumožňuje tyto okolnosti zohlednit, když zastavěný stavební pozemek definuje odkazem na evidenci v katastru nemovitostí. ... Na tomto závěru nic nemění ani samotné oplocení sporného pozemku, neboť toto z hlediska uvedeného ustanovení stavebního zákona nepředstavuje definiční prvek zastavěného stavebního pozemku a jeho realizaci nedošlo ke změně jeho využití. Skutečnost, že je sporný pozemek oplocen, aniž by se v rámci tohoto oplocení nacházela ještě jiná parcela s druhem pozemku zastavěná plocha a nádvoří, tedy nemůže sama o sobě odůvodnit zahrnutí tohoto pozemku do zastavěného území obce.*“

Odlišně se bude postupovat v případě **pozemkových parcel, které tvořily souvislý celek s obytnými a hospodářskými budovami** (např. pozemky, které sloužily jako oploce-

ná zahrada přináležející k původní stavbě, dnes zbořeníšti). Stavební zákon [§ 2 odst. 1 písm. c)] považuje za součást zastavěného stavebního pozemku rovněž další pozemkové parcely tvořící souvislý celek s obytnými a hospodářskými budovami, a to zpravidla pod společným oplocením. Vzhledem k tomu, že na zbořeníštích se obytné a hospodářské budovy zpravidla již nenacházejí nebo jsou ve stavu, ve kterém nemohou sloužit svému účelu, nemohou s nimi tyto pozemkové parcely tvořit souvislý celek, a proto takové pozemkové parcely **nebudou patřit do zastavěného území**, pokud

- leží vně intravilánu a nejedná se o pozemky podle § 58 odst. 2 písm. e) stavebního zákona, tzn. další pozemky, které jsou obklopeny ostatními pozemky zastavěného území, s výjimkou pozemků vinic, chmelnic a zahradnictví, nebo
- leží v intravilánu a jedná se o výjimky výslovně uvedené v návěti § 58 odst. 2 stavebního zákona, tzn. vinice, chmelnice, pozemky zemědělské půdy určené pro zajišťování speciální zemědělské výroby (zahradnictví) nebo pozemky přiléhající k hranici intravilánu navrácené do orné půdy nebo do lesních pozemků.

Může správní orgán zajistit změnu druhu pozemku v katastru nemovitostí?

Nelze vyloučit situaci, že údaj v katastru nemovitostí neodpovídá skutečnému stavu v území, např. z důvodu, že vlastník pozemku dlouhodobě neplní oznamovací povinnost dle katastrálního zákona.¹⁾

Dle § 30 odst. 4 katastrální vyhlášky, změna údajů katastru, které vypovídají o fyzickém stavu nemovitosti, se v katastru provede na základě příslušných listin, pokud jich je podle jiných právních předpisů ke změně fyzického stavu nemovitosti potřeba, až po uskutečnění této změny. Pokud skutečnost, že změna fyzického stavu nemovitosti již byla uskutečněna, nevyplývá z předložených listin, lze ji doložit prohlášením vlastníka s úředně ověřeným podpisem [to se dle § 80, odst. 3 písm. c) stavebního zákona týká rovněž změny druhu pozemku do 300 m²].

Dle § 80 odst. 2 stavebního zákona změna druhu pozemku od 300 m² vyžaduje územní rozhodnutí [případně územní souhlas do 1000 m² dle § 96 odst. 2 písm. d) stavebního zákona]. Platí, že územní řízení (jehož výsledkem zde má být rozhodnutí o změně využití území) je ovládáno dispoziční zásadou, žadatel tedy musí mít vždy k pozemku/stavbě titul, na základě kterého může s pozemkem disponovat – vlastnické nebo jiná právo (služebnost, právo stavby) nebo souhlas vlastníka. Vlastníka pozemku/stavby nelze pochopitelně opomenout ani tam, kde záměr nevyžaduje územní rozhodnutí.

Z uvedeného plyne, že **orgán veřejné správy bez vůle vlastníka nemůže změnit druh pozemku v katastru nemovitostí tak, aby odpovídal skutečnému stavu v území.**²⁾ Právní

úprava však obsahuje postupy pro případ, že vlastník svoji ohlašovací povinnost neplní.

Zbořeníště jako součást plochy přestavby v územním plánu

Podle ustanovení § 43 odst. 1 stavebního zákona územní plán vymezí zastavěné území, plochy a koridory, zejména zastavitelné plochy, plochy změn v krajině a **plochy přestavby**, které jsou v ustanovení § 2 odst. 1 písm. l) stavebního zákona definovány jako **plocha vymezená v územním plánu ke změně stávající zástavby, k obnově nebo opětovnému využití znehodnoceného území**.

Plochu s pozemky zbořeníště je třeba prověřit z hlediska možností jejího využití a zároveň stanovit pro tuto plochu podmínky funkčního využití, případně i podmínky prostorového uspořádání, a to s ohledem na specifika řešeného území (hodnoty, limity) a s ohledem na koncepci stanovenou územním plánem.

Po prověření mohou nastat případy:

- pro plochu s pozemky zbořeníště bude odůvodněně navrženo nové stavební využití,
- pro plochu s pozemky zbořeníště bude odůvodněně navrženo nové nestavební využití.

Oba typy transformace území odpovídají výše uvedené definici, a proto budou vymezeny jako plocha přestavby.

Příklady možného řešení zbořeníště a souvisejících pozemků v územním plánu viz Metodické sdělení (mmr.cz)

VÝDEJNÍ BOXY **Metodická pomůcka k jednotnému postupu při posuzování výdejních boxů**

Charakteristika výdejních boxů:

Pojmem „výdejní box“ je obecně označován automatizovaný box s několika schránkami, prostřednictvím kterého jsou doručovány zásilky. Tyto výdejní boxy jsou v naprosté většině případů napájeny solárními články a nevyžadují napojení na energetickou síť a jsou tudíž energeticky zcela soběstačné. Pro zabezpečení proti pádu boxu jsou tyto zpravidla do země ukotveny pomocí závitových tyčí či položeny na betonovém prefabrikátu.

Výdejní boxy jsou zpravidla instalovány na veřejném prostranství nebo uvnitř stavby (např. obchodního centra, dopravní terminál).

Posouzení výdejních boxů:

Stavbou se dle § 2 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním

1) Zákon č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon), ve znění pozdějších předpisů, § 37 odst. 1 písm. d): Vlastníci a jiní oprávnění jsou povinni... ohlásit katastrálnímu úřadu změny údajů katastru týkající se jejich nemovitostí, a to do 30 dnů ode dne jejich vzniku, a předložit listinu, která změnu dokládá; tuto povinnost vlastníci a jiní oprávnění nemají u změn katastru vyplývajících z listin, které jsou příslušné orgány veřejné moci povinny zasílat katastrálnímu úřadu přímo k zápisu do katastru. Nesplněním oznamovací povinnosti se vlastník dopouští přestupku podle § 57 odst. 2 písm. d) katastrálního zákona.

2) Vyjma některých případů v rámci tzv. revize katastru.

plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, rozumí veškerá stavební díla, která vznikají stavební nebo montážní technologií, bez zřetele na jejich stavebně technické provedení, použité stavební výrobky, materiály a konstrukce, na účel využití a dobu trvání. Za stavbu se považuje také výrobek plnící funkci stavby.

Pojem výrobek plnící funkci stavby není stavebním zákonem definován. Podle ustálené judikatury (např. NSS 4As 78/2016-26, KS v Hradci Králové č. j. 30 A 60/2020-55, NSS 9 As 342/2016-21) je nejpodstatnějším charakteristickým znakem výrobku plnícího funkci stavby (a ostatně i stavby samotné) primárně jeho účel a sekundárně skutečnost, že jde o výrobek umístěný na určitém místě trvale nebo dlouhodobě. Výrobky plnící funkci stavby, na rozdíl od stavby ve smyslu § 2 odst. 3 stavebního zákona, nejsou výsledkem stavební činnosti, tj. nevznikly s použitím stavební nebo montážní technologie, ale jiné průmyslové, např. strojírenské technologie.

Výdejní boxy je možno považovat za výrobky ve smyslu § 2 zákona č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky, ve znění pozdějších předpisů, kdy výrobkem je jakákoliv věc, která byla vyrobena, vytěžena nebo jinak získána bez ohledu na stupeň jejího zpracování a je určena k uvedení na trh jako nová nebo použitá. Výdejní boxy neplní však takovou funkci, jakou obvykle plní stavby ve smyslu § 2 odst. 3 stavebního zákona.

Ministerstvo pro místní rozvoj je toho názoru, že výdejní boxy nelze považovat ani za stavbu, ani za výrobky plnící funkci stavby ve smyslu § 2 odst. 3 stavebního zákona, a proto nepodléhají posuzování podle stavebního zákona.

Dle § 3 odst. 2 stavebního zákona se zařízením rozumí informační a reklamní panel, tabule, deska či jiná konstrukce a technické zařízení, pokud nejde o stavbu dle § 2 odst. 3 stavebního zákona. **Výdejní boxy nelze ve smyslu výše uvedeného považovat ani za zařízení.**

K danému závěru je však nutné doplnit, že pokud se jedná o výdejní box, který vyžaduje napojení např. na energetickou síť, pak je nutné toto napojení posoudit z pohledu stavebního zákona [nelze vyloučit, že půjde o přípojku ve smyslu § 79 odst. 2 písm. w) stavebního zákona, která nevyžaduje ani umístění, ani územní souhlas].

V případě, že je výdejní box instalován do novostavby, pak je součástí žádosti o vydání povolení stavby jako celku.

Pokud bude výdejní box instalován do stávající stavby, je třeba vždy respektovat uspořádání stavby včetně jejího účelu užívání tak, aby nedocházelo např. k narušení únikových cest z pohledu požárně bezpečnostního řešení stavby apod.

Jestliže instalace výdejního boxu v rámci stávající stavby vyvolá nezbytnost změny stavby, budou toto posuzováno stavebním úřadem v souladu se stavebním zákonem.

To, že výdejní boxy nepodléhají režimu stavebního zákona však automaticky neznamená, že jsou bez jakéhokoliv posouzení a regulace, a lze je instalovat bez ohledu na dané území. I v těchto případech je třeba dbát v daném území ochrany veřejných zájmů, které hájí konkrétní správní orgány a které jsou

dány jednotlivými zvláštními zákony. Příkladmo lze uvést:

- instalaci výdejních boxů na pozemku či stavbě (např. na chodníku) je třeba řešit s vlastníkem tohoto pozemku či stavby;
- případné povinnosti vyplývající ze zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů;
- požadavky vyplývající ze zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů;
- požadavky vyplývající ze zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů;
- regulaci obsaženou v právních předpisech obcí, dopadající na výdejní boxy (regulující lokality pro instalaci, požadavky na vzhled, dostupnost apod.);
- a další.

Seznam použitých právních předpisů Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů. Zákon č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

[MMR, září 2023]

STAVEBNĚ SPRÁVNÍ PRAXE

VYBRANÁ ROZHODNUTÍ SOUDŮ Z OBLASTI STAVEBNÍHO ŘÁDU

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2023, č. j. 7 As 15/2023-15

PŘITĚŽUJÍCÍ OKOLNOST

§ 40 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupek a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů

Stanovení trestu za přestupek se musí vázat výhradně na posouzení protiprávního jednání, za které je obviněný trestán, a okolnosti jeho spáchání, nikoliv na „procesní strategii“ obviněného užitou jím v průběhu přestupkového řízení, či dokonce řízení jiného, které stavební úřad s obviněným vede i vedl. Eventuální obstrukční jednání obviněného v průběhu správního řízení nemůže být správním orgánem použito jako přitěžující okolnost při stanovení trestu za přestupek.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 8. 2023, č. j. 1 As 223/2022-29

DOMOVNÍ ČISTÍRNA ODPADNÍCH VOD

§ 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

Stavební úřad zamítl žádost o vydání rozhodnutí o umístění stavby vrtané studny a domovní čističky odpadních vod, a to s odkazem na negativní závazné stanovisko dotčeného orgá-

nu. Stěžejním důvodem pro vydání nesouhlasného závazného stanoviska byla možnost využití šetrnějších způsobů likvidace odpadních vod v dané lokalitě.

Nejvyšší správní soud shledal důvodnou námitku stěžovatele (stavebníka), že se správní orgány nijak nevypořádaly s jeho argumentací nekonzistentního přístupu k jednotlivým záměrům. Krajský soud k tomu uvedl, že na tuto námitku nemohl nadřízený dotčený orgán reagovat, neboť nebyla obsahem odvolání. Takový závěr však není správný. Ačkoliv stěžovatel tuto výtku neuplatnil již v odvolání, ve vyjádření k reviznímu závaznému stanovisku (tedy již v průběhu odvolacího řízení) uváděl, že po podání odvolání zjistil, že pro jiný objekt za obdobné situace na druhé straně kopce správní orgány domovní ČOV povolily, přičemž příslušné rozhodnutí také přímo doložil. Správní orgány tuto námitku nechaly zcela bez povšimnutí, přestože jiné námitky obsažené v tomtéž vyjádření krajský úřad vypořádal. Jelikož tedy nadřízený správní orgán i žalovaný námitku uplatněnou řádně v průběhu odvolacího řízení zcela pominuly, je napadené rozhodnutí v této části nepřezkoumatelné. Nelze totiž akceptovat, aby v dané věci správní orgány na jednu stranu odůvodnily svůj závěr tak, že stěžovateli nelze vyhovět, neboť je třeba upřednostnit komplexní řešení v podobě napojení na veřejnou kanalizaci a vyhnout se tak navíc obdobným žádostem dalších vlastníků staveb v lokalitě (a zamezit tím tzv. „salámové metodě“), a na druhou stranu nechaly nezodpovězenou námitku, že v této lokalitě již jinou individuální domovní ČOV povolily, a jejich závěry vůči stěžovateli tak nejsou konzistentní.

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu
ze dne 30. 8. 2023, č. j. 10 As 543/2021-74**

**VYPOŘÁDÁNÍ NÁMITEK OPOMENUTÉHO
ÚČASTNÍKA V ODVOLACÍM ŘÍZENÍ**

*§ 84, § 86 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád,
ve znění pozdějších předpisů*

Stavební úřad vydal stavební povolení pro stavbu obchodního domu, komunikace a parkoviště k němu. Nejvyšší správní soud (NSS) se pak zabýval otázkou, zda mohl odvolací orgán výjimečně zamítnout odvolání účastníka opomenutého ve stavebním řízení v prvním stupni a sám vypořádat jeho věcné námitky proti stavebnímu povolení. Dospěl k závěru, že podmínky pro tento mimořádný postup zde nebyly splněny: námitky opomenutého účastníka totiž nebyly zjevně nedůvodné.

NSS shrnuje, že minimálně některé odvolací námitky nelze označit za zjevně nedůvodné: odpověď na ně vyžaduje hlubší zkoumání skutkového a právního stavu věci. Není možné jednoduše říci, že jejich uplatnění by na výsledku řízení evidentně nic nezměnilo, neboť nelze vyloučit, že by (byť v podrobnostech) mohly ovlivnit obsah stavebního povolení (jeho konkrétních podmínek). Nevadí, že samotné uskutečnění stavebního záměru by zvrátit nemohly a že stavba obchodního domu by nejspíš byla povolena tak jako tak, neboť takto hrubě podmínky pro výjimečný postup stanoveny nejsou a ani nemohou být. Takové pojetí by nepřipustně vyprazdňovalo práva účastníků řízení: ta by totiž musela ustoupit vždy, když by měl celkový výsledek řízení (existence nové stavby) zůstat stejný.

NSS má pochybnosti i o závěru městského soudu, podle nějž stěžovatel mohl v odvolacím řízení plně uplatnit podstatné věcné argumenty a bránit svá práva v plném rozsahu. Z obsahu odvolání je totiž zřejmé, že těžiště stěžovatelovy odvolací argumentace spočívalo právě v procesní námitce opomenutého účastníka, a přestože stěžovatel uplatnil i některé věcné argumenty, domáhal se hlavně toho, aby stavební úřad vedl opětovně řízení, tentokrát za stěžovatelovy řádné účasti. Za této situace bylo velmi žádoucí, aby magistrát stěžovatele upozornil na to, že zvažuje vypořádat jeho námitky sám, a vyzval ho k tomu, aby uplatnil své veškeré věcné námitky proti stavebnímu povolení. Je pravda, že správní řád v § 86 odst. 2 ani jinde výslovně neukládá správním orgánům povinnost, aby poučily odvolatele o jeho právu podat námitky či doplnit odvolání ve věci samé nebo aby mu sdělily, že odvolací orgán nerozhoduje jen o procesních otázkách spojených s jeho účastenstvím, ale že sám věcně posoudí odvolatelovy námitky. To však neznamená, že takový postup nemůže být za určitých okolností vhodný, či dokonce nutný. Správní řád počítá s tím, že účastníci řízení budou hájit svá práva především v řízení před správním orgánem prvního stupně (nebo nejprve tam). Pokud účastník takovou možnost nedostane, jen výjimečně nemusí vést tato vada k tomu, že odvolací orgán zruší rozhodnutí orgánu prvního stupně. V těchto ojedinělých případech by však měl odvolací orgán minimalizovat důsledky pochybení orgánu prvního stupně, respektive toto pochybení co možná nejúčinněji napravit tak, aby práva opomenutého účastníka utrpěla co nejméně. Skutečnost, že magistrát stěžovatele nepoučil ani ho nevyzval k doplnění, nepředstavuje sama o sobě vadu, pro niž by bylo třeba zrušit jeho rozhodnutí jako nezákonné. NSS tím ani nechce říci, že o tom správní orgány musejí opomenuté účastníky poučovat vždy: záleží na konkrétních okolnostech. Podobné poučení však může podle povahy věci zmírnit následky opomenutí účastníka v řízení na prvním stupni; současně tím odvolací orgán dává najevo, že se svým postupem nesnaží obejít nepohodlného účastníka řízení.

Podle dosavadní judikatury je opomenutí účastníka řízení jednou z nejzávažnějších vad správního řízení, kterou zpravidla nelze v odvolacím řízení napravit. Jen zcela výjimečně není v těchto případech nutné zrušit rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a takové rozhodnutí odvolacího orgánu musí být velmi pečlivě odůvodněno. Jde o výjimku z pravidla, která se uplatní jen v krajních případech, v nichž jsou námitky tohoto opomenutého účastníka zjevně šikanózní anebo zjevně nedůvodné.

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu
ze dne 7. 9. 2023, č. j. 2 As 181/2023-57**

**ZKOUMÁNÍ ALTERNATIVNÍ TRASY
VE VYVLASTŇOVACÍM ŘÍZENÍ**

§ 3 odst. 1 zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), ve znění pozdějších předpisů

Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu platí, že ve vyvlastňovacím řízení není prostor pro posuzování, zda existují alternativní varianty řešení stavebního záměru, a pokud

měl vlastník pozemků námitky vůči trase stavby, měl je uplatnit v územním řízení. Až na zcela výjimečné situace (jako byla např. ta, o níž rozhodoval Nejvyšší správní soud rozsudkem č. j. 6 As 171/2020-66) se v této otázce musí aplikovat ustálená judikatura.

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu
ze dne 14. 9. 2023, č. j. 1 As 105/2023-29**

**PRÁVO DOMÁHAT SE ZAHÁJENÍ ŘÍZENÍ
O ODSTRANĚNÍ SOUSEDNÍ STAVBY**

§ 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

Žalobce se u stavebního úřadu domáhal zahájení řízení o nařízení odstranění stavby na sousedním pozemku. Ten mu však sdělil, že řízení nezahájí a nepřistoupí ani k jiným nápravným opatřením. Poukázal na to, že stavba na pozemku stojí už od doby předchozího vlastníka, je zapsána v katastru nemovitostí a dešťové vody jsou svedeny na pozemek vlastníků předmětné stavby. Přesah okapového svodu nelze řešit, neboť stavební úřad nemůže posoudit současný stav hranice mezi oběma pozemky.

Žalobu proti nezákonnému zásahu krajský soud odmítl. Dospěl totiž k závěru, že žalobce nesplnil poslední podmínku přípustnosti zásahové žaloby, kterou stanovil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v bodě 88 rozsudku č. j. 6 As 108/2019-39. Rozšířený senát zde upozornil na to, že mezi sousedy často existují složité spleťtí vztahy a soud by tak měl zvážit přípustnost zásahové žaloby mimo jiné i v situaci, ve které žalobce dlouhodobě pokojně akceptoval stav, jehož nápravy se nyní domáhá.

Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu potvrdil. Doplnil, že právo domáhat se zahájení řízení o odstranění sousední stavby z moci úřední vzniklo provedením sporné stavby a svědčilo vlastníkově sousedního pozemku. Zůstal-li právní předchůdce žalobce (jako tehdejší vlastník pozemků) pasivní, nabytím pozemků žalobce vstoupil do jeho právního postavení a jeho předchozí nečinnost se mu bez dalšího přičítá. Jinými slovy, pro posouzení pokojně akceptace sousední stavby nejsou rozhodné změny vlastnictví stavby, případně zasaženého pozemku.

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu
ze dne 26. 9. 2023, č. j. 6 As 167/2022-41**

ZMĚNA ZDROJE TEPLA V BYTOVÉM DOMĚ

§ 110 odst. 2 písm. d) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů

§ 77 zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů

Stavební úřad vydal stavební povolení pro změnu zdroje tepla v bytovém domě, spočívající konkrétně v instalaci čtyř tepelných čerpadel. Provozovatelka soustavy zásobo-

vání tepelnou energií (SZTE), na kterou byl dosud bytový dům napojen, napadla povolení u krajského soudu, který její žalobu zamítl. Zamítnuta byla následně i její kasační stížnost.

V souzeném případě z vydaného stavebního povolení vyplývá, že odpojení objektu bude provedeno podle technických požadavků stěžovatelky a že zásah do uzavíracích armatur v souvislosti s odpojením a demontáží přípojky a odpojením a demontáží kompaktní předávací stanice je možný pouze se souhlasem provozovatele SZTE na základě příslušného rozhodnutí stavebního úřadu. Obává-li se stěžovatelka neblahého vlivu odpojení bytového domu od SZTE, Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 24. 5. 2023, č. j. 4 As 36/2023-38, nerozporoval, že spolu s odpojením bude třeba provést úkony jako uzavření armatur, vypuštění teplotnosné látky či vyregulování soustavy. „Tyto činnosti nicméně nesouvisejí s vlastní realizací stavebního záměru, nýbrž jsou důsledkem ukončení soukromoprávního vztahu mezi provozovatelem SZTE a odběratelem“. V rozsudku ze dne 9. 11. 2011, č. j. 9 As 52/2011-159, pak Nejvyšší správní soud vyslovil: „Fakticky obsahuje změna způsobu vytápění dvě součásti. První z nich je stavební řízení, kterým je příslušným správním orgánem za předpokladu splnění zákonem stanovených kritérií povolována změna stavby. Druhým aspektem je pak soukromoprávní vztah mezi odběratelem tepelné energie a jeho dodavatelem, kdy na základě smluvních ujednání mezi nimi dochází k dodávkám tepelné energie do daného objektu. Tvrdí-li stěžovatelka, že se v dotčených nemovitostech stále nacházejí části jejího zařízení, a tedy by mělo či má dojít k jejich zabezpečení, ztotožňuje se kasační soud s názorem krajského soudu, že se jedná o otázku týkající se soukromoprávního vztahu mezi stěžovatelkou a stavebníkem.“ Rovněž v rozsudku ze dne 10. 4. 2019, č. j. 6 As 304/2018-37, Nejvyšší správní soud shodně uvedl, že „otázka související s odpojením a zaslupením stávající tepelné přípojky ze SZTE (či s její další nadbytečností) nemohly být řešeny v daném stavebním řízení [rozuměj v řízení o změně způsobu vytápění], neboť se jedná o otázky týkající se soukromoprávního vztahu mezi stěžovatelkou a stavebníkem“.

Vnitřní rozvody tepla jsou součástí budovy. V jejich případě se proto neaplikuje vyvratitelná domněnka obsažená v § 509 větě druhé občanského zákoníku. Vnitřní rozvody v budově nejsou součástí vedení z centrálního zdroje do předávací stanice, ani součástí samotné předávací stanice. Správní orgány nepostupovaly v rozporu se zákonem, vycházely-li v předchozím řízení z toho, že napojení nových zdrojů vytápění bude realizováno na vnitřní rozvody tepla, které jsou součástí budovy. S ohledem na uvedené závěry tedy nebylo nutné zajišťovat ani stanovisko stěžovatelky k možnostem a způsobu napojení na technickou infrastrukturu ve smyslu § 110 odst. 2 písm. d) stavebního zákona.

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu
ze dne 27. 9. 2023, č. j. 6 As 225/2022-36**

**ÚČASTENSTVÍ EKOLOGICKÉHO SPOLKU
V ÚZEMNÍM ŘÍZENÍ**

§ 85 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů

§ 8 odst. 6, § 56 odst. 6, § 70, § 82a zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů

Při aplikaci § 56 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny vede stavební úřad (přinejmenším fakticky) společné řízení, jednak o umístění stavby podle stavebního zákona, jednak o výjimce ze zákazů u zvláště chráněných druhů podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Částečně tedy skutečně vede řízení podle tohoto zákona ve smyslu § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody, jehož se mohou environmentální spolky účastnit.

Rozhodnutí, že environmentální spolek není účastníkem územního řízení za situace, kdy v řízení vyvstala otázka dotčení ochranných podmínek zvláště chráněných druhů živočichů či rostlin (přičemž není podstatné, jakým způsobem se tato otázka do řízení dostala, může ji nadnést právě i environmentální spolek), musí obsahovat řádně odůvodněný závěr stavebního úřadu, že takové dotčení je vyloučeno.

POŘIZOVATELSKÁ PRAXE

**Nález Ústavního soudu
ze dne 18. 8. 2023, sp.zn. IV. ÚS 938/22**

ÚZEMNÍ PLÁN OBCE VRACOV

§ 14 odst. 1 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů

V územním plánu byla na pozemcích, na kterých se nachází hospodářský les, vymezena mimo jiné plocha přestavby se způsobem využití bydlení v rodinných domech a na ni navazující plocha se způsobem využití zeleň. K žalobě ekologického spolku krajský soud rozhodl o zrušení napadené části územního plánu s tím, že obcí označený veřejný zájem na hospodárném využívání území a zajištění bytových potřeb není pojmově způsobilý převážit nad zájmem na zachování lesa. Krajský soud dále shledal procesní pochybení spočívající v tom, že se napadené opatření obecné povahy opírá o nepřezkoumatelné stanovisko SEA (odůvodnění stanoviska SEA shledal soud za rozporné s jeho „výrokem“). Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu potvrdil.

Ústavní soud dospěl k závěru, že správní soudy v projednaném případě porušily ústavně zaručené právo obce na samosprávu a rozsudek Nejvyššího správního soudu zrušil.

Ochrana funkce lesa, resp. neměnnost využití území plnicího funkce lesa, zvláště pak lesa hospodářského, není absolutní. V každém konkrétním případě je nutno poměřovat zájem na zachování lesa, resp. právo na příznivé životní prostředí podle čl. 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, na straně jedné, a ústavně zaručené právo obce na samosprávu, hospodárné využití a rozvoj vlastního území, uspokojování bytových potřeb a ostatních zájmů občanů obce, na straně druhé. Vždy je přitom nutno vycházet z jedinečných okolností konkrétní věci, včetně zohlednění toho, zda jde v daném případě o les ochranný, zvláštního určení nebo hospodářský [§ 6 až 9 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů], zda byla navržena zmírňující opatření, případně i to, zda se v místě nachází jiný les.

Vnitřní rozpornost nebo nejednoznačnost stanoviska k posouzení vlivů provádění územního plánu na životní prostředí a veřejné zdraví (podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů), vydaného krajským úřadem v přenesené působnosti, nemůže jít bez dalšího k tíži obce vydávající územní plán v samostatné působnosti. Zásah státní moci do samosprávy obce lze ve smyslu čl. 101 odst. 4 Ústavy České republiky připustit až v případě, kdy je jednání obce v příkrém rozporu se zájmy, které zákon chrání, přičemž činnost obce v samostatné působnosti musí být s těmito zájmy v nepochybném rozporu.

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu
ze dne 13. 9. 2023, č. j. 7 As 243/2022-48**

STAVEBNÍ UZÁVĚRA OBCE PRASKOLESY

§ 97 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů

Stavební uzávěra nemusí reflektovat připravovanou územně plánovací dokumentaci v takových konkrétnostech, které odpovídají již zadání územního plánu, neboť takovým požadavkem by byla zcela popřena účinná právní úprava, která pro vydání stavební uzávěry územně plánovací dokumentaci v takto pokročilé fázi její přípravy nevyžaduje. Postačuje, pokud budou úvahy stran budoucího využití území vysloveny v té míře obecnosti, která odpovídá obecnosti informací o připravované územně plánovací dokumentaci ve fázi rozhodnutí o jejím pořízení.

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu
ze dne 18. 9. 2023, č. j. 8 As 81/2022-52**

**ZMĚNA ÚZEMNÍHO PLÁNU SÍDELNÍHO
ÚTVARU HL. M. PRAHY**

§ 53 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů

§ 172 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

Zpracováním návrhu rozhodnutí o námitkách (a návrhu vyhodnocení připomínek) uplatněných k návrhu územního plánu podle § 53 odst. 1 věty první stavebního zákona, ještě nedochází k samotnému rozhodnutí o námitkách (vyhodnocení připomínek), neboť to přísluší výhradně správnímu orgánu, který opatření obecné povahy vydává (§ 172 odst. 5 věta třetí správního řádu). K rozhodnutí o námitkách dochází až spolu s vydáním opatření obecné povahy. Děje se tak usnesením zastupitelstva samosprávného celku. Samo takové usnesení však žádný výrok rozhodnutí o námitkách neformuluje, neboť (souhlasí-li s ním) jen schvaluje zpracovaný návrh, v němž jsou navrženy výroky již formulovány.

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu
ze dne 20. 9. 2023, č. j. 4 As 246/2022-52**

ZMĚNA ÚZEMNÍHO PLÁNU OBOŘIŠTĚ

§ 55 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů

§ 83 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

Ve vztahu k zákonitosti procesu vydání posuzované změny územního plánu stěžovatelka namítla, že jeden ze zastupitelů byl ve střetu zájmů a neucínil o něm na zasedání patřičně oznámení. Při schvalování příslušného usnesení zastupitelstva pak sám hlasoval kladně a hájil tím vlastní soukromé zájmy na úkor zájmů veřejných. K tomu krajský soud a ve shodě s ním posléze i Nejvyšší správní soud uvedl, že rezignaci na povinnost svůj hrozící střet zájmů oznámit lze označit za nedodržení zákonného postupu; dovozovat z ní nezákonnost přijatého aktu (zde opatření obecné povahy) však zpravidla nelze. K takové situaci by totiž došlo pouze v extrémních případech, kdy samotná znalost ostatních zastupitelů obce o střetu zájmů by nutně vedla k opačnému výsledku, tj. neschválení opatření obecné povahy či pouze v podobě zásadně odlišné. Takovým excesem nebude případ, kdy zastupitel sice svoji oznamovací povinnost nesplní, avšak zastupitelstvo si je střetu zájmů vědomo z jiných zdrojů či na základě znalosti místních poměrů, a může proto tuto skutečnost vzít v úvahu při projednávání a rozhodování o věci. Ačkoli ze zápisu z jednání zastupitelstva přímo nevyplývá, že si ostatní zastupitelé obce byli střetu zájmů vědomi, Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem konstatuje, že popsaná situace v posuzovaném případě nenaplnila podmínky výše zmíněného

excesu. Nelze totiž odhlédnout od skutečnosti, že odpůrkyně je malou obcí, v níž lze předpokládat povědomost jejich zastupitelů o místních poměrech, což sami stěžovatelé po odpůrkyni požadují, a to včetně alespoň přibližné orientace ve vlastnictví pozemků. Údaj o vlastníkově řešených pozemcích tvořících předmětnou plochu nadto šlo snadno zjistit z katastru nemovitostí, nejednalo se tak o jakkoli zastíraný údaj. Neoznamovaný střet zájmů zastupitele tudíž neměl v posuzovaném případě takový vliv na zákonnost schválené změny územního plánu, že by bylo nutně napadenou část opatření obecné povahy zrušit.

Ani dostatek zastavitelných ploch určených pro bydlení v rodinných domech v jedné části obce nutně nemusí znamenat, že nebude možné vymezit novou zastavitelnou plochu v jiné části obce.

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu
ze dne 27. 9. 2023, č. j. 7 As 80/2023-39**

ZMĚNA ÚZEMNÍHO PLÁNU DOBROVICE

§ 101a odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

Krajský soud odmítl návrh na zrušení části územního plánu, neboť dospěl k závěru, že navrhovatelka není k podání návrhu aktivně procesně legitimována. Navrhovatelka dotčení svých (vlastnických) práv primárně odvozovala od postupu odpůrce (města), jenž měl v procesu pořizování změny územního plánu činit nedůvodně rozdíly mezi jejími a obdobnými pozemky, nerespektovat právní předpisy a princip proporcionality. V tomto ohledu poukazovala zejména na rozdílné zacházení s pozemky v jejím vlastnictví s pozemky ve vlastnictví jiného subjektu (bývalého člena zastupitelstva obce). Pozemky tohoto subjektu byly zařazeny mezi zastavitelné i přesto, že se z části nacházejí v I. třídě ochrany, zatímco stěžovatelčiny pozemky v II. třídě ochrany. Nezařazení pozemku navrhovatelky do zastavitelných ploch ani namítaná pochybení při pořizování změny územního plánu podle krajského soudu nepostačují k založení aktivní procesní legitimace navrhovatelky. Dle názoru krajského soudu by navrhovatelka musela tvrdit, že byla na svých právech zkrácena existující, účinnou a závaznou částí změny územního plánu. K tomu ale v nyní projednávaném případě nedošlo. V napadené změně územního plánu totiž způsob využití pozemků navrhovatelky regulován nebyl, odpůrce pouze převzal regulaci z původního územního plánu, jenž byl změnou upravován.

Nejvyšší správní soud (NSS) se s rozsudkem krajského soudu neztotožnil a jeho rozhodnutí zrušil. Podle NSS měl krajský soud návrh připustit k věcnému přezkumu a nikoli jej odmítnout pro absenci aktivní procesní legitimace. Podmínka aktivní procesní legitimace je dána pouhou pravděpodobností (možností) realizace plánem vytyčeného cíle, jehož důsledky dopadají do práv navrhovatele, přičemž z pohledu zkoumaného potenciálního zásahu do práv dotčených subjektů není rozhodující, zda k takovému cíli v budoucnu skutečně dojde, či nikoliv.

*Soudní rozhodnutí vybrala:
Mgr. Naděžda Studenovská*

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu
ze dne 26. 9. 2023, č. j. 2 As 226/2022-23**

**OPATŘENÍ OBECNÉ POVAHY, STAVEBNÍ
UZÁVĚRA**

*§ 97 až 99 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování
a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších
předpisů*

*§ 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správ-
ní, ve znění pozdějších předpisů*

*§ 171 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád,
ve znění pozdějších předpisů*

Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 26. 9. 2023, č. j. 2 As 226/2022-23 zrušil rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 3. 8. 2022, č. j. 40 A 2/2022-92, o přezkoumání návrhu na zrušení opatření obecné povahy – Územního opatření o stavební uzávěře M. A, usnesení Zastupitelstva obce M. č. 10/3/2021 ze dne 16. 6. 2021.

Z rozsudku Nejvyššího správního soudu zejména vyplývá:

Krajský soud územní opatření o stavební uzávěře v části týkající se pozemků navrhovatelky zrušil. Dospěl k závěru, že jeho odůvodnění je ve vztahu k těmto pozemkům nepřezkoumatelné. Soud dále shledal, že odůvodnění rozhodnutí o některých navrhovatelčiných námitkách [námitky (iii) a (iv)] je také nepřezkoumatelné.

Odůpřce (dále „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Požadavky krajského soudu na odůvodnění územního opatření považuje za nepřiměřené. Stěžovatel označil rizika spjatá s případným využitím regulovaných ploch pro výrobu a skladování, jež odůvodňují vydat stavební uzávěru jako dočasné opatření. Závěr, zda zájem na vyloučení či omezení těchto rizik převažuje nad zájmy a právy vlastníků pozemků, spadá do procesu přijetí nového územního plánu.

Kasační stížnost je přípustná a projednatelná, a je také důvodná.

Kasačnímu soudu bylo z úřední činnosti známo, že Krajský soud v Ústí nad Labem rozsudkem ze dne 23. 5. 2023, č. j. 40 A 2/2023-77, nový územní plán obce M. v části týkající se navrhovatelčiných pozemků zrušil. Řízení o kasační stížnosti obce proti tomuto rozsudku je u NSS vedeno pod sp. zn. 10 As 209/2023. NSS uzavřel, že neshledal důvod odmítnout kasační stížnost podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož zákona (nikoli tedy zastavit řízení o kasační stížnosti, jak se domáhala navrhovatelka). Přistoupil proto k věcnému přezkumu rozsudku krajského soudu.

Ve věci návrhu na zrušení jiných částí téhož územního opatření o stavební uzávěře již rozhodoval šestý senát NSS (rozsudek ze dne 13. 7. 2023, č. j. 6 As 103/2022-16) a desátý senát NSS (rozsudek ze dne 21. 9. 2023, č. j. 10 As 56/2022-53). Nyní rozhodující druhý senát se přidržel východisek těchto rozsudků a dále se zaměřil na specifika nynější věci. NSS

připomněl, že soud při přezkumu územního opatření o stavební uzávěře zkoumá pouze naplnění zákonných požadavků na jeho vydání. Neposuzuje tedy důvody, které obec vedou k přípravě nové územně plánovací dokumentace, byť by vůči nim navrhovatel vznášel sebestádnější námitky (rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 29. 7. 2014, č. j. 50 A 6/2014-74, a rozsudek NSS ze dne 23. 4. 2015, č. j. 6 As 131/2014-43). Cílem stavební uzávěry, jež je opatřením dočasným, je totiž pouze neztižít či neznemožnit budoucí využití území podle připravovaného územního plánu. Při vydávání stavební uzávěry (a tedy ani při jejím soudním přezkumu) se nemá podrobně zkoumat, zda je řešení připravované v územním plánu správné. Tyto otázky mají své místo až v procesu přípravy územního plánu, případně při jeho soudním přezkumu (rozsudky NSS ze dne 13. 11. 2014, č. j. 7 As 181/2014-34, a ze dne 31. 8. 2021, č. j. 4 As 14/2021-30).

Krajský soud shledal, že z odůvodnění územního opatření o stavební uzávěře je patrné, v čem stěžovatel v obecné rovině spatřuje možné ztížení či znemožnění budoucího využití stavební uzávěrou dotčeného území v kontextu připravované územně plánovací dokumentace (naddimenzované rozvojové plochy pro výstavbu). Je také patrné, že stěžovatel usiluje o naplnění principu vyváženého vztahu mezi environmentální složkou a ekonomickým růstem, naplnění cílů maximální ochrany zemědělského půdního fondu, upřednostňování výstavby na brownfieldech, šetrné hospodaření s vodou v krajině a zvyšování atraktivitu území, resp. ochranu krajinného rázu území. Krajský soud však dospěl k závěru, že nelze vysledovat relevantní úvahu, na jejímž základě stěžovatel zahrnul navrhovatelčiny pozemky do ploch dotčených stavební uzávěrou. Odůvodnění zařazení těchto pozemků do stavební uzávěry je zčásti pouze popisné a nelze je navázat na obecné pasáže odůvodnění. Chybí také vyličení rozhodných skutečností a úvah, proč je rozšíření průmyslové zóny o dotčené pozemky nevhodné. S tímto hodnocením krajského soudu se NSS neztotožnil a přisvědčil stěžovatelově námitce, podle níž jsou požadavky napadeného rozsudku na odůvodnění územního opatření o stavební uzávěře nepřiměřené.

K otázce odůvodnění zahrnutí konkrétních pozemků do stavební uzávěry se kasační soud vyjadřoval ve vztahu k témuž územnímu opatření v bodě 18 citovaného rozsudku č. j. 6 As 103/2022-16, kde uvedl, že „nepřezkoumatelnost návrhem napadeného opatření (obecně ani ve vztahu k pozemkům navrhovatele) nezpůsobuje skutečnost, že navrhovatel obecné cíle stavební uzávěry podrobně nerozpracoval ve vztahu k jednotlivým dotčeným plochám. V čem má spočívat znemožnění budoucího využití všech opatření dotčených ploch podle schváleného zadání územně plánovací dokumentace a proč byly zvoleny právě tyto plochy, z odůvodnění napadené stavební uzávěry zřetelně vyplývá.“ Podle druhého senátu je tato argumentace přiléhavá i ve vztahu k nynější navrhovatelce. Stěžovatel v obecné rovině konstatoval, že do stavební uzávěry jsou prioritně zahrnuty plochy pro výrobu a skladování, které byly vymezeny změnou územního plánu v roce 2009. Vysvětlil také, z jakých důvodů se v připravovaném územním plánu zvažuje zrušit jejich zastavitelnost. NSS v tomto kontextu neshledal nepřezkoumatelnost v tom, že se stěžovatel ve vyjádření k navrhovatelčiným pozemkům omezil na konstatování, že tato plocha umožňuje další rozšíření rozsáhlé průmyslové oblasti, uvedl, že lokalita se nachází v blízkosti vodní nádrže, regionálního biokoridoru a propoje-

ní vodárenské soustavy mezi Teplicemi a Ústím nad Labem a vymezil obavy z možného negativního dopadu na životní prostředí jako důvod ke zvážení zachování či změny stávající regulace v novém územním plánu. Takové hodnocení pro účely dočasného opatření o stavební uzávěře podle názoru NSS postačuje.

Krajský soud také shledal nepřezkoumatelným vypořádání části navrhovatelčiných námitek. Konkrétně šlo o námitku (iii) týkající se neexistence relevantního důvodu pro změnu funkčního využití dotčených pozemků a námitku (iv) týkající se porušení zásady subsidiarity a minimalizace zásahu. Navrhovatelka ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že vypořádání jejích námitek nelze posuzovat komplexně ve vztahu k obsahu celého odůvodnění, neboť by to bylo v rozporu s (navrhovatelkou nespecifikovanou) judikaturou. NSS však již v minulosti konstatoval, že odůvodnění rozhodnutí o námitce je součástí odůvodnění celého opatření obecné povahy, a proto je třeba je vnímat v souvislostech (rozsudek NSS ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169, č. 2266/2011 Sb. NSS, bod 160). V námitce (iii) navrhovatelka uvedla, že stěžovatelovy citace z koncepčních dokumentů jsou obecné a účelové. Záměr nezvyší dopravní a hlukovou zátěž a nebude mít vliv na vodní poměry. Z hlediska ochrany zemědělského půdního fondu spadají pozemky do IV. třídy ochrany. Záměr se nedotkne ani krajinného rázu. Navrhovatelka dále namítala obecnost a nepřezkoumatelnost odůvodnění zařazení svých pozemků do stavební uzávěry. Podle NSS se převážná většina navrhovatelčiných argumentů obsažených v námitce (iii) míjí s podstatou institutu stavební uzávěry a směřuje k výsledné podobě územního plánu a vhodnosti budoucího uspořádání poměrů v území.

NSS i s ohledem na předčasnost valné části této námítky považoval takové vysvětlení za dostačující a přezkoumatelné. Požadavky krajského soudu, např. aby stěžovatel vysvětlil, jaký konkrétní krajnotvorný prvek v území představuje nezastavěná zemědělská půda, byly v této fázi předčasné. Odůvodnění zařazení navrhovatelčiných pozemků do stavební uzávěry shledal NSS přezkoumatelným v odůvodnění samotného opatření obecné povahy a přezkoumatelné je také vypořádání související námítky. V námitce (iv) navrhovatelka uvedla, že stěžovatel opomenul provést test proporcionality a nerespektoval zásadu subsidiarity a minimalizace zásahu. Pro změnu funkčního využití pozemků nebyly uvedeny věcné důvody a zásah do vlastnického práva navrhovatelky je nepřiměřený. Stěžovatel na námitku reagoval zdůrazněním dočasné povahy stavební uzávěry. Územní opatření o stavební uzávěře nemění funkční využití dotčených pozemků. Dále stručně zopakoval klíčové důvody pro výběr dotčených ploch (rozsáhlost volné přírodní či zemědělské plochy, která má být zastavěna skladovacími či průmyslovými halami).

NSS i zde konstatoval, že část této relativně obecné námítky se opět míjí s institutem územního opatření o stavební uzávěře. Jak správně uvedl stěžovatel, tento nástroj nemění funkční využití pozemků. Odůvodnění zařazení navrhovatelčiných pozemků do stavební uzávěry byla již věnována pozornost výše, a i stěžovatelovu reakci na námitku (iv) považoval NSS za dostatečnou.

NSS tedy nesdílel právní názor krajského soudu o nepřezkoumatelnosti části územního opatření o stavební uzávěře ani

jeho závěr o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí o námitkách navrhovatelky. Kasační stížnost je důvodná, a proto NSS zrušil rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věty první s. ř. s.). Krajský soud bude v dalším řízení vázán závěry vyslovenými v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu
ze dne 27. 9. 2023, č. j. 7 As 18/2023-31**

**OPATŘENÍ OBECNÉ Povahy, Územní
Plán, Pasivita Navrhovatele
A Test Proporcionality**

§ 43 a násl. zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů

§ 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

§ 171 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 27. 9. 2023, č. j. 7 As 18/2023-31 **zamítl kasační stížnost proti rozsudku** Krajského soudu v Praze ze dne 11. 1. 2023, č. j. 55 A 94/2022-48, který zamítl návrh na zrušení Územního plánu P.

Z rozsudku Nejvyššího správního soudu zejména vyplývá: Shora označeným rozsudkem Krajský soud v Praze (dále též „krajský soud“) zamítl návrh, kterým se navrhovatel domáhal zrušení opatření obecné povahy – Územního plánu P. (dále též „územní plán“), jehož pořizovatelem byl Městský úřad Ř. (dále též „pořizovatel“). Krajský soud shledal, že navrhovatel byl v průběhu procesu pořizování napadeného územního plánu pasivní, resp. své námítky uplatnil opožděně, a proto odpůrkyně neměla povinnost se těmito námitkami zabývat. Podle konstantní judikatury správních soudů totiž proporcionalita opatření obecné povahy nemůže být předmětem soudního přezkumu, nemohla-li být pro nedůvodnou pasivitu navrhovatele posouzena v průběhu pořizování daného opatření obecné povahy. Soud se pak dříve neuplatněnou námitkou nepřiměřenosti zásahu do práv vlastníka zabývá jen v případech, kdy zásah do vlastnického práva musel být pořizovatelem již v době přípravy územního plánu zcela zjevný a jedná se o zásah dosahující značné intenzity, blížící se vyvlastnění dotčených nemovitostí (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2016, č. j. 10 As 183/2016-35, ze dne 21. 8. 2020, č. j. 6 As 270/2019-38 atp.). O takový případ se však v případě předmětných pozemků ve vlastnictví stěžovatele (pozemek p. č. XA v k. ú. P., dále též „pozemek p. č. XA“ a pozemek p. č. XB k. ú. P., dále též „pozemek p. č. XB“) nejedná. Krajský soud nepřisvědčil ani žádné další návrhové argumentaci. Neshledal ani existenci žádných zásadních vad. Návrh proto zamítl.

Proti rozsudku krajského soudu podal navrhovatel (dále též „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů dle § 103 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“).

Kasační stížnost není důvodná. Stěžovatel v kasační stížnosti poukazoval i na nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Podle označeného ustanovení lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Podle ustálené judikatury platí, že má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal správní soud za rozhodný, jak uvážil o pro věc zásadních a podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodných skutečností, proč považuje právní závěry účastníků řízení za nesprávné a z jakých důvodů považuje pro věc zásadní argumentaci účastníků řízení za lichou (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1995, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, a ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06. Těmto požadavkům napadený rozsudek dostal. Krajský soud své závěry náležitě zdůvodnil a uvedl, proč považuje návrhové námítky za liché. Nepřehlédl ani důkazní návrhy stěžovatele. Nejvyšší správní soud připomněl, že nepřezkoumatelnost není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak podrobně by měl být rozsudek odůvodněn, ale objektivní překážkou, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkoumat napadené rozhodnutí (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016-24, a ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 146/2017-35). Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 AfS 92/2012-45, či ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016-64). Nejvyšší správní soud nebyl názoru, že by rozsudek krajského soudu takovými vadami trpěl. Nejvyšší správní soud neshledal ani existenci žádných vad s vlivem na zákonnost v postupu odpůrkyně [§ 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.]

Postup správního orgánu byl limitován přístupem stěžovatele, který neuplatnil ani jednu včasnou námítku, přičemž s ohledem a povahou daných změn nebylo lze dovodit ani existenci zásahu rovnajícího se vyvlastnění (viz dále). Na podkladě stížních tvrzení a obsahu spisu nelze souhlasit ani s obecnou námítkou dovozující libovůli v postupu odpůrkyně či jiný vadný postup s vlivem na zákonnost napadeného správního aktu (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2013, č. j. 1 AOs 3/2012-59, ze dne 23. 7. 2008, č. j. 3 As 51/2007-84, ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98 atp.). [10] Z uvedené, jakož i z další judikatury (např. rozsudky ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 AOs 3/2013-29, ze dne 30. 3. 2016, č. j. 8 As 121/2015-53 atp.) vyplývá tzv. algoritmus přezkumu opatření obecné povahy. Tento algoritmus spočívá v pěti krocích, a to zkoumání, zda: za prvé, je dána pravomoc správního orgánu vydat opatření obecné povahy; za druhé, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání *ultra vires*); za třetí, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem; za čtvrté, zda je opatření obecné povahy co do obsahu v rozporu se zákonem (materiální kritérium); a za páté v přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality (kritérium přiměřenosti regulace). V rámci pátého kroku

popsaného algoritmu, tj. při přezkumu proporcionality územního plánu, jsou správní soudy povinny zkoumat, zda má zásah ústavně legitimní a o zákonné cíle opřený důvod, zda je zásah činěn v nezbytně nutné míře, zda je zásah činěn nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, zda je zásah činěn nediskriminačním způsobem a zda je zásah činěn s vyloučením libovůle (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS, či rozsudek ze dne 16. 2. 2016, č. j. 3 As 195/2015-55). Je přitom třeba zdůraznit, že správní soudy jsou při přezkumu územních plánů (zejména pak při přezkumu jejich proporcionality) povinny postupovat zdrženlivě. V rozsudku ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, například zdejší soud uvedl, že v rámci územního plánování: „vždy jde o vyvážení zájmů vlastníků dotčených pozemků s ohledem na veřejný zájem, kterým je v neširším slova smyslu zájem na harmonickém využití území. Tato harmonie může mít nescíslně podob a ve své podstatě nebude volba konkrétní podoby využití určitého území výsledkem ničeho jiného než určité politické procedury v podobě schvalování územního plánu, v níž je vůle politické jednotky, která o něm rozhoduje, tedy ve své podstatě obce pokračování rozhodující svými orgány, omezena, a to nikoli nevýznamně, požadavkem nevybočení z určitých věcných (urbanistických, ekologických, ekonomických a dalších) mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování. Uvnitř těchto mantinelů však zůstává vcelku široký prostor pro autonomní rozhodování příslušné politické jednotky. Jinak řečeno – není úkolem soudu stanovovat, jakým způsobem má být určité území využito; jeho úkolem je sledovat, zda příslušná politická jednotka (obec) se při tvorbě územního plánu pohybovala ve shora popsáných mantinelech. Bylo-li tomu tak, je každá varianta využití území, která se takto ‚vejde‘ do mantinelů územního plánování, akceptovatelná a soud není oprávněn politické jednotce vnucovat variantu jinou.“

Rozsah soudního přezkumu, zvláště ve vztahu k nároku na podrobnost odůvodnění a posouzení proporcionality územního plánu, přitom ovlivňuje procesní pasivita stěžovatele (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010 č. j. 1 Ao 2/2010-116, č. 2215/2011 Sb. NSS).

S ohledem na obsah spisu souhlasil kasační soud s krajským soudem, že stěžovatel uplatnil předmětné námítky opožděně. Námítky stěžovatele se úprav provedených mezi veřejným projednáním a opakovaným veřejným projednáním netýkaly, přičemž pořizovatel postupoval v souladu se zákonem a o konání veřejného projednání řádně informoval vydáním veřejné vyhlášky, kterou vyvěsil na úřední desce obce. Stěžovatel proto měl možnost se o konání veřejného projednání dozvědět a včas podat námítky relevantní pro v té době pojednávanou verzi změn v územním plánu. Takto však nepostupoval. Námítky uplatnil opožděně, neboť je podal až k verzi návrhu územního plánu projednávané na opakovaném veřejném projednání, které se ale změny funkčního využití dotčených pozemků stěžovatele (p. č. XA a XB) netýkaly. Uvedená pasivita pak má logicky následky i do soudního přezkumu. V souladu s ustálenou judikaturou zdejšího soudu platí, že proporcionality přijatého řešení (pátý krok algoritmu) nemůže být předmětem soudního přezkumu, nemohl-li ji pro nedůvodnou pasivitu navrhovatele posoudit odpůrce v průběhu pořizování daného opatření obecné povahy. Pokud účastník mohl při přiměřené péči o svá práva podat věcné námítky či připomínky proti připravovanému ře-

šení a bez objektivních důvodů tak neučinil, nemůže Nejvyšší správní soud bez závažných důvodů porušit právní jistotu dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy územního plánu a nyní tento územní plán respektují. Mohlo by tím docházet k situacím, že by účastníci v průběhu přípravy neaktivní měli výhodnější postavení a jejich práva by byla chráněna ve větší míře než práva účastníků, kteří svá práva zákonem předpokládaným způsobem hájili. Řízení před soudem totiž není nástrojem rozhodování věcných sporů o využití území; tyto spory zásadně mají být vypořádány v řízení před správními orgány a s využitím patřičných nástrojů správního procesu (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 2. 2023, č. j. 7 As 232/2022-25, ze dne 28. 8. 2012, č. j. 1 Ao 1/2010-247, ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 Aos 3/2013-29, ze dne 30. 3. 2016, č. j. 8 As 121/2015-53, ze dne 26. 10. 2016, č. j. 10 As 183/2016-35). Praxí, podle níž v případě pasivních navrhovatelů přezkoumávají správní soudy pouze zákonnost v obecném smyslu, nikoliv však její aspekt spočívající v proporcionalitě přijatého řešení ve vztahu ke konkrétnímu pozemku, potvrdil i Ústavní soud, a to jak v nálezu ze dne 9. 12. 2013, sp. zn. I. ÚS 1472/12 (N 211/71 SbNU 483), tak 7 As 18/2023-34 pokračování i v řadě odmítavých usnesení (ze dne 5. 1. 2012, sp. zn. II. ÚS 482/10, ze dne 15. 2. 2013, sp. zn. III. ÚS 3800/11, ze dne 11. 6. 2019, sp. zn. I. ÚS 1055/19, či ze dne 4. 2. 2020, sp. zn. IV. ÚS 97/19).

Výjimkou z výše uvedeného principu, kromě existence objektivních okolností, pro které byl stěžovatel ve správním řízení procesně pasivní, je případ, „kdy zásah do vlastnického práva musel být pořizovateli již v době přípravy územního plánu zcela zjevný a jedná se o zásah dosahující značné intenzity, blížící se vyvlastnění dotčených nemovitostí“. Takto závažnou situaci dovodil Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 23. 5. 2013, č. j. 7 Aos 4/2012-31 (územní plán Dobříše). Soud shledal, že (územním plánem) vytvořený průchod přes pozemky účastníků vedl k závažnému zásahu blížícímu se vyvlastnění, a proto bylo nutno přistoupit k ochraně jejich práv i přes jejich pasivitu. O takovou situaci se však v případě pozemku p. č. XA nejedná. Předmětná změna spočívala v omezení zastavitelnosti pozemku, přičemž i po změně zůstala část pozemku zastavitelná. Případ stěžovatele přitom nelze připodobnit ani žádné jiné věci, ve které Nejvyšší správní soud dovodil účinky rovnající se vyvlastnění (srov. např. případy posuzované v rozsudcích Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2020, č. j. 1 As 177/2019-23, ze dne 28. 5. 2014, č. j. 1 Aos 6/2013-55 atp.). V žádném z uvedených rozsudků nebyla posuzována stejná situace, ke které došlo v daném případě. Vyvlastnění nelze dovozovat ani z (nepodloženého) tvrzení stěžovatele, že odpůrkyně projevila zájem o odkup pozemků v jeho vlastnictví. Pouhý zájem o odkup (a to i ze strany obce) nelze ztotožňovat s vyvlastněním. Z procesní opatrnosti soud dodává, že snahu odpůrkyně o faktické vyvlastnění nelze dovodit ani z obsahu spisu. Za situace, kdy se nejednalo o vyvlastnění, pak nelze použít judikaturu, pro kterou by bylo lze prolomit výše uvedená obecná pravidla, která se použijí při nečinnosti dotčených osob.

Stěžovatel dále brojil proti změně způsobu využití části pozemku p. č. XB. Uváděl, že i tato změna představuje nepřipustný zásah do jeho vlastnických práv; i v tomto případě se jedná o zásah rovnající se vyvlastnění. Nejvyšší správní soud stěžovateli nepřisvědčil. Předně odkazuje na shora re-

kapitulovaný přístup stěžovatele, zejména pak na jeho nečinnost v procesu územního plánování. Stěžovatel neuplatnil včasné námitky, resp. nepřednesl relevantní důvody, pro které se nemohl závčas bránit v procesu pořizování územního plánu, což má následky i do soudního přezkumu (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 2. 2023, č. j. 7 As 232/2022-25, ze dne 26. 10. 2016, č. j. 10 As 183/2016-35, či nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 12. 2013, sp. zn. I. ÚS 1472/12). Podle soudu nelze změnu týkající se pozemku p. č. XB považovat za zásah rovný vyvlastnění ve smyslu shora označené judikatury (srov. rozsudek ze dne 23. 5. 2013, č. j. 7 Aos 4/2012-31 a na něj navazující rozsudky). Ačkoliv z odůvodnění napadeného územního plánu vyplývá možný zájem odpůrkyně rozšířit hřbitov na pozemek p. č. XB, napadený územní plán vymezuje i ve vztahu k tomuto dotčenému pozemku pouze jeho funkční využití, které nezakládá žádná další omezení jako je např. předkupní právo či vymezení veřejně prospěšné stavby na dotčeném pozemku. Pro posouzení otázky závažnosti zásahu do vlastnických práv stěžovatele soudem je přítom rozhodující skutečnost, že funkční využití dotčeného pozemku je v územním plánu vymezeno jako občanské vybavení-hřbitov. Situace by byla odlišná tehdy, pokud by byl dotčený pozemek vymezen jako veřejně prospěšná stavba. Vymezení stavby jako veřejně prospěšné v územním plánu zároveň zakládá obci právo dotčený pozemek vyvlastnit (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 Ao 2/2011-17, ze dne 8. 2. 2012, č. j. 6 Ao 8/2011-74, a ze dne 23. 5. 2013, č. j. 7 Aos 4/2012-31). Jak již však bylo výše uvedeno, o takový případ se v této projednávané věci nejedná; předmětný pozemek není vymezen jako veřejně prospěšná stavba. Nejvyšší správní soud proto nemohl přisvědčit námitce stěžovatele, dle které se změna funkčního využití dotčeného pozemku rovná vyvlastnění, resp. že odpůrkyně napadeným územním plánem fakticky obchází institut vyvlastnění pozemků. Intenzita zásahu ve vztahu k pozemku p. č. XB je navíc o to nižší, že původní územní plán vymezoval na tomto pozemku biokoridor. V napadeném územním plánu bylo navíc zdůvodněno, proč bylo funkční využití pozemku p. č. XB takto vymezeno. Výklad stěžovatele směřoval k tomu, že by orgány územního plánování nikdy nesměly zasáhnout do stávajícího využití pozemků. Jakákoliv negativní změna by byla nepřipustná. Takto však právní úprava koncipována není. Právo na samosprávu v sobě zahrnuje i právo uspořádat své územní poměry podle vlastních představ (rozsudky NSS ze dne 5. 2. 2009, č. j. 2 Ao 4/2008-88, a ze dne 31. 8. 2011, č. j. 1 Ao4/2011-42. V procesu územního plánování tak není poskytována ochrana legitimního očekávání v neměnnost dříve schválené územně plánovací dokumentace, a proto nelze očekávat, že by jednou přijatý územní plán nemohl být v budoucnu nikdy měněn (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2023, č. j. 8 As 180/2021-49, ze dne 23. 3. 2023, č. j. 6 As 319/2021-111, ze dne 31. 7. 2018, č. j. 1 As 49/2018-62 atp.).

Ze všech shora uvedených důvodů proto Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.). Ve věci rozhodl dle § 109 odst. 2 s. ř. s. bez jednání.

*Soudní rozhodnutí vybrala:
Česká společnost pro stavební právo*