



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Pavla Molka a JUDr. Jaroslava Vlašína ve věci navrhovatelky **Mgr. Bc. P. K.**, zastoupené Mgr. Ladislavem Veselým, advokátem se sídlem Brno, Horní 729/32, proti odpůrci **městu Újezd u Brna**, se sídlem Újezd u Brna, Komenského 107, zastoupeného Mgr. Bc. Ivo Nejezchlebem, advokátem se sídlem Brno, Joštova 4, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelky proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 27. 7. 2015, č. j. 66 A 3/2015 - 108,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 27. 7. 2015, č. j. 66 A 3/2015 - 108, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Navrhovatelka (dále jen „stěžovatelka“) je vlastníkem nemovitostí zapsaných na listu vlastnictví č. 3012 pro katastrální území Újezd u Brna, a to konkrétně pozemků parc. č. 2217 (o výměře 1209 m²), parc. č. 2232/17 (o výměře 36 m²) a parc. č. 2312/29 (o výměře 532 m²). Dle svých slov kupovala posledně uvedený pozemek v roce 2009 za účelem budoucí výstavby rodinného domu.

V roce 2009 schválilo zastupitelstvo odpůrce pořízení nového územního plánu, který měl nahradit územní plán z roku 2006. V průběhu jeho pořizování stěžovatelka uplatnila námitku proti návrhu územního plánu, neboť kvůli umístění protipovodňové hráze byla navržena změna využití stěžovatelčina pozemku parc. č. 2312/29 z plochy určené pro bydlení na zemědělskou plochu. Stěžovatelka ve své námitce uvedla, že by navržená změna znamenala výrazné nucené omezení jejího vlastnického práva, a dožadovala se posunutí protipovodňové hráze za její pozemek. Na její žádost se k navrženému posunu vyjádřilo Povodí Moravy, s. p. (dále jen „Povodí Moravy“), podle něhož se z hlediska celkové koncepce přírodě blízké protipovodňové ochrany obě varianty

neliší a v obou případech by musely být při výstavbě protipovodňové hráze splněny obdobné podmínky.

Dne 18. 6. 2012 byl vydán zastupitelstvem odpůrce územní plán města Újezd u Brna (dále jen „územní plán“), který nabyt účinnosti dne 19. 7. 2012. Ten vymezil pozemek č. 2312/29 jako zemědělskou plochu. Stěžovatelčina námitka proti této změně byla zamítnuta s následujícím odůvodněním: *„Protipovodňová opatření byly zpracovány na základě rozhodnutí KÚ JmK č. j. JMK 39810/2008 ze dne 16. 9. 2008, které stanovuje pro vodní tok Litavy v ř.km. 0,000 – 51,010 záplavové území včetně aktivní zóny, a na základě studie proveditelnosti ‚Litava - přírodě blízká protipovodňová opatření a obnova přirozené hydromorfologie a retenční kapacity toku a nivy v úseku ř. km. 5,000 (Měnin až ř.km 16,000 (Újezd u Brna)‘, jejímž zadavatelem bylo Povodí Moravy, s.p., Brno. Rozšířením funkční plochy pro individuální bydlení (č.5.) a posunutím protipovodňové hráze by došlo ke změně výše zmíněné protipovodňové koncepce a také k dalšímu záboru zemědělského půdního fondu. Úpravu protipovodňové koncepce v souladu s návrhem rozšíření plochy č. 5 budou, po prověření možnosti úpravy protipovodňových opatření a přehodnocení aktivní zóny záplavového území, předmětem možné budoucí změny tohoto územního plánu.“*

Dne 24. 4. 2015 stěžovatelka podala u Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“) návrh na zrušení tohoto územního plánu podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Namítala, že proces vedoucí k jeho vydání byl nezákonný, že nebylo dostatečně odůvodněno rozhodnutí o její námitce a že nebyla dodržena zásada proporcionality, neboť protipovodňová hráz mohla být umístěna tak, aby nedošlo k omezení jejího vlastnického práva.

Krajský soud návrh stěžovatelky zamítl. Procesní postup při vydání územního plánu shledal zákonným, mimo jiné s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 4. 2015, č. j. 10 As 96/2014 - 62 (všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu citovaná v tomto rozsudku jsou dostupná z www.nssoud.cz), který při přijímání totožného územního plánu neshledal žádná zásadní procesní pochybení. Námitky stěžovatelky opírající se o vyjádření Povodí Moravy měl krajský soud za dostatečně vypořádané. Na námitku stěžovatelky odpůrce odpověděl, že by rozšířením funkční plochy pro individuální bydlení a posunutím protipovodňové hráze došlo ke změně protipovodňové koncepce a také k dalšímu záboru zemědělského půdního fondu. Odpůrce také uvedl, že se danou věcí bude dále zabývat po prověření možnosti úpravy protipovodňových opatření a přehodnocení aktivní zóny záplavového území, na základě čehož by mohlo dojít ke změně územního plánu. Podle krajského soudu se odpůrce stanoviskem Povodí Moravy ze dne 9. 5. 2012, které měl k dispozici od navrhovatelky, dostatečně zabýval, když si i sám dne 18. 5. 2012 vyžádal stanovisko Povodí Moravy k možnému posunu navržené protipovodňové hráze. Odpůrce námitku stěžovatelky řádně vypořádal a uvedl, že pokud by mělo být toto stanovisko respektováno, muselo by dojít k dalšímu záboru zemědělského půdního fondu. K otázce proporcionality krajský soud poukázal na to, že stěžovatelka v době nákupu pozemků v roce 2009 věděla o tom, že se nacházejí v záplavové zóně, kde bude třeba vybudovat protipovodňovou hráz, přičemž protipovodňová opatření byla zpracována na základě rozhodnutí Krajského úřadu Jihomoravského kraje ze dne 16. 9. 2008. K oběma dopisům Povodí Moravy, z nichž

vyplývá, že je možné posunout protipovodňovou hráz tak, aby nebyl dotčen pozemek stěžovatelky, krajský soud konstatoval, že se jedná o pouhá sdělení bez rozpracované podrobné technické proveditelnosti. Podle něj z dopisů vyplývá, že by připadalo v úvahu i jiné než přijaté řešení, nicméně by zcela jednoznačně muselo dojít k záboru jiné plochy, tedy dalšího zemědělského půdního fondu. Krajský soud nadto poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 9. 2010, č. j. 4 Ao 2/2010 - 113, z něhož dovodil, že není úkolem soudu, aby ověřoval možnosti variantního řešení dané situace, a nahrazoval tak činnost orgánů územního plánování. Teprve v rámci změny záplavového území by bylo možno stanovisko Povodí Moravy znovu vyhodnotit a eventuálně zohlednit v rámci řešení změny územního plánu.

Dne 11. 9. 2015 podala stěžovatelka prostřednictvím svého zástupce kasační stížnost proti rozsudku krajského soudu, kterou na výzvu Nejvyššího správního soudu doplnila dne 19. 10. 2015. Stěžovatelka zpochybňuje rozhodnutí o své námitce proti návrhu územního plánu, které podle ní není řádně a správně odůvodněno. Pokud se odpůrce odvolával na rozhodnutí Krajského úřadu Jihomoravského kraje ze dne 16. 9. 2008, č. j. JMK 39810/2008, které stanovuje pro vodní tok Litavy v km 0 až 51,01 záplavové území včetně aktivní zóny, je nutné zohlednit, že se jednalo o neaktuální rozhodnutí vypracované na podkladě ortofotomapy. Skutečnost, že si odpůrce vyžádal stanovisko Povodí Moravy, ještě neznamená, že se jím věcně zabýval, jak uvádí krajský soud. Naopak tato úvaha je značně nelogická, vezme-li se v potaz obsah tohoto stanoviska. Povodí Moravy se totiž v obou svých stanoviscích jednoznačně vyjádřilo ve prospěch stěžovatelky, neboť uvedlo, že posun protipovodňové hráze za pozemek parc. č. 2312/29 (a současně i za desítky dalších pozemků ve vlastnictví jiných osob dotčených změnou územního plánu) je možný a návrh stěžovatelky správný. Pokud by se tedy odpůrce stanoviskem Povodí Moravy skutečně zabýval, nemohl by dojít k závěru, že námitka stěžovatelky je nedůvodná. Nadto stěžovatelka pochybuje o tom, že měl odpůrce stanovisko Povodí Moravy k dispozici, když bylo vydáno dne 6. 6. 2012 a hned následující den odeslal pořizovatel územního plánu jeho finální verzi s vypořádáním námitek. Ještě nesprávnější je podle stěžovatelky argumentace krajského soudu převzatá z rozhodnutí o námitce, dle níž by posunutím protipovodňové hráze došlo k dalšímu záboru zemědělského půdního fondu. V první řadě by se nejednalo o žádný „další“ zábor. S rozšířením záboru zemědělského půdního fondu ve stejném rozsahu pracoval již územní plán z roku 2006, který počítal s umístěním hráze až za hranicí pozemků ve vlastnictví stěžovatelky, tj. o několik desítek metrů dál od zástavby a plochy určené pro bydlení, než je tomu v napadeném územním plánu. Z uvedených důvodů nepovažuje stěžovatelka odůvodnění rozhodnutí o námitce za řádné a správné. Navíc pořizovatel územního plánu nebyl stěžovatelce schopen sdělit, na jakém odborném podkladě bylo toto rozhodnutí vydáno.

Stěžovatelka nepopírá, že v době nákupu předmětných pozemků věděla, že se nacházejí v záplavové zóně a že v záplavovém území bude potřeba vybudovat protipovodňovou hráz. Předmětné pozemky však nebyly v aktivní záplavové zóně a nadto územní plán z roku 2006 počítal se situováním protipovodňové hráze až za tyto pozemky. Stěžovatelka znovu poukazuje na stanoviska Povodí Moravy, která připouštějí možnost posunutí hráze tak, aby nebyl dotčen její pozemek. Odpůrce měl rozpracovat technickou proveditelnost této varianty, k tomu však nebyla vůle a zájem z jeho strany. Nebyla tudíž zvolena nejšetrnější z variant omezení vlastnického práva. Stěžovatelka má navíc postup

odpůrce za svévolný, když ten opakovaně ignoroval její podněty a připomínky a projektant jí lhal o dlouhých jednáních s Povodím Moravy. Nadto stěžovatelka tvrdí, že se aktuálně staví na pozemcích patřících v roce 2012 odpůrci, přičemž se taktéž jedná o pozemek v záplavové zóně stoleté vody, mimo aktivní záplavovou zónu. Náprava situace nebyla sjednána ani následně po vydání územního plánu provedením jeho změny. Stěžovatelka tudíž s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu i Ústavního soudu tvrdí, že nebyl respektován princip proporcionality a požadavek minimalizace zásahu do vlastnického práva a došlo i k porušení čl. 11 Listiny základních práv a svobod. Kromě toho nelze mít na základě několika málo stručných odstavců ani za to, že by byl napadený rozsudek dostatečně zdůvodněn. Proto navrhla jeho zrušení a vrácení věci krajskému soudu k dalšímu řízení.

Odpůrce úvodem svého vyjádření ke kasační stížnosti namítá, že podstatná část obsahu kasační stížnosti a řada tvrzení stěžovatelky, včetně tvrzení vycházejících z předkládaných listin, je stěžovatelkou uplatňována teprve v kasační stížnosti v rozporu s ustanovením § 109 odst. 5 s. ř. s. Podle odpůrce mají námitky stěžovatelky vůči územnímu plánu nikoliv procesní, ale ryze obsahový charakter, přičemž směřují proti způsobu, jakým odpůrce v dotčeném území implementoval protipovodňová opatření na vodním toku Litava. Pokud jde o odůvodnění rozhodnutí o námitce stěžovatelky, nejedná se ani tak o jeho tvrzenou nedostatečnost, jako spíše o polemiku s obsahem odůvodnění. Podle stěžovatelky zkrátka existuje jiné, „lepší“ řešení protipovodňových opatření v dotčeném území. Ovšem i kdyby Povodí Moravy připustilo variantu jiného umístění protipovodňové hráze, není pořizovatel územního plánu povinen tuto jinou variantu, která neměla jiný obrys než pouhou zmínku, zpracovat. Povodí Moravy nedisponuje komplexní znalostí územního plánu a dopadů, které by posun protipovodňové hráze měl. Řešení přijaté odpůrcem vycházelo z koncepce zpracované Krajským úřadem Jihomoravského kraje a Povodím Moravy. K otázce proporcionality odpůrce připomíná, že stěžovatelka při koupi pozemku věděla o jeho přináležitosti do záplavového území, z čehož lze předvídat určitá možná budoucí omezení ve veřejném zájmu. Podle odpůrce je argumentace stěžovatelky od počátku založena na tvrzené existenci jiného, pro ni „lepšího“ řešení využití území pro zavedení protipovodňových opatření. Ve smyslu relevantní judikatury, např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 - 116, publikovaného pod č. 2215/2011 Sb. NSS, takové námitky předmětem soudního přezkumu v rámci správního soudnictví být nemohou.

Stěžovatelka sama podala dne 12. 11. 2015 další doplnění kasační stížnosti. V něm tvrdí, že v době, kdy pozemek kupovala, jí starosta odpůrce ústně sdělil, že se na pozemku bude do půl roku stavět, a také jí byla předložena studie pro dané území. V žádném případě to nebyla z její strany spekulativní investice, jak bylo tvrzeno. Stěžovatelka zdůrazňuje, že jí nikdo nebyl schopen podat informace o tom, proč byla její námitka k územnímu plánu vypořádána tímto způsobem. Odpůrce činí kroky k vybudování protipovodňových opatření podle napadeného územního plánu, a to přesto, že ve veškeré závazné dokumentaci Povodí Moravy a Jihomoravského kraje, která byla od roku 2012 změněna, jsou protipovodňová opatření umístěna tak, jak tomu bylo v územním plánu z roku 2006.

Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost je přípustná, má požadované

náležitosti, byla podána včas, a to osobou oprávněnou. Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z ustanovení § 109 odst. 2 s. ř. s.

Stěžovatelka v kasační stížnosti formálně podřadila uplatněné kasační námitky pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nedostatečného odůvodnění napadeného rozsudku podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., neboť vlastní přezkum rozhodnutí je dle judikatury zdejšího soudu (např. rozsudek ze dne 7. 1. 2016, č. j. 9 Azs 229/2015 - 53, bod 10) možný pouze za předpokladu přezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí.

Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, publikovaného pod č. 1910/2009 Sb. NSS, soud v rámci testu proporcionality při přezkumu opatření obecní povahy *„především zkoumá, zda dotýčný zásah do vlastnického práva má ústavně legitimní a o zákonné cíle opřený důvod a zda je činěn jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle“* (bod 52).

Z citovaného rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu tedy vyplývá, že v případě, kdy je územním plánem zasazeno do vlastnického práva osob, musí soud k návrhové námitce zkoumat, zda byly odpůrcem v daném případě dodrženy zásady subsidiarity a minimalizace zásahu. Ty budou podle rozšířeného senátu dodrženy v případě kumulativního splnění následujících předpokladů:

- a) zásah má ústavně legitimní a o zákonné cíle opřený důvod,
- b) zásah je činěn v nezbytně nutné míře,
- c) zásah je činěn nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli,
- d) zásah je činěn nediskriminačním způsobem a
- e) zásah je činěn s vyloučením libovůle.

V nyní posuzované věci je sporné především splnění podmínek b) a c). Stěžovatelka již ve své námitce vůči návrhu územního plánu tvrdila, že by byla změnou zařazení pozemku parc. č. 2312/29 výrazně omezena na svém vlastnickém právu, a domáhala se toho, aby byla protipovodňová hráz posunuta za její pozemek. Odpůrce v územním plánu námitku zamítl s tím, že by tím došlo ke změně protipovodňové koncepce a také k dalšímu záboru zemědělského půdního fondu. V návrhu na zrušení územního plánu pak stěžovatelka svoji argumentaci blíže rozvedla a přímo namítala, že ke stejnému cíli bylo možné dojít méně intenzivním zásahem do jejích práv s tím, že posunutí protipovodňové hráze o 80 metrů nic nebránilo. Krajský soud se s její argumentací neztotožnil, přičemž k této námitce stěžovatelky fakticky uvedl pouze to, že *„z dopisu Povodí Moravy s.p. vyplývá, že by bylo možné jiné řešení, než jak je navrženo odpůrcem, nicméně by zcela jednoznačně muselo dojít k záboru jiné plochy, tedy dalšího zemědělského půdního fondu“*.

Nejvyšší správní soud má toto zdůvodnění krajského soudu v kontextu okolností posuzovaného případu za nedostatečné. V první řadě je třeba zmínit, že stěžovatelka byla v průběhu pořizování územního plánu aktivní, podala námitku a mimo jiné předložila vyjádření Povodí Moravy, které proti variantě s posunutou protipovodňovou hrází ničeho nenamítalo. Krajský soud se tedy v řízení o návrhu na zrušení územního plánu na podkladě předložené argumentace stěžovatelky i odpůrce mohl a měl zabývat otázkou proporcionality přijatého řešení (srov. oproti tomu krajským soudem citované rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 AOs 3/2013 - 29, bod 16, a ze dne 2. 9. 2010, č. j. 4 Ao 2/2010 - 113, kde navrhovatelé námitky v průběhu pořizování územního plánu nevznegli). V napadeném rozsudku však skutečný přezkum proporcionality územního plánu, zejména toho, zda bylo odpůrcem přijaté řešení tím nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, absentuje.

V posuzovaném případě byly diskutovány dvě varianty, přičemž není sporu o tom, že menší zásah do vlastnického práva stěžovatelky by představovala jí předložená varianta protipovodňové hráze posunutá o 80 metrů, neboť by nedošlo ke změně využití pozemku parc. č. 2312/29 z plochy určené pro bydlení na zemědělskou plochu. Pokud krajský soud dospěl k závěru o proporcionality odpůrcem přijatého řešení, měl ve svém rozhodnutí na základě argumentace stěžovatelky a odpůrce zdůvodnit, proč zmíněná k stěžovatelčiným právům šetrnější varianta není s to vést rozumně k zamýšlenému cíli, tedy k ochraně před povodněmi. Krajský soud pouze převzal část odůvodnění rozhodnutí o námitce, když uvedl, že by muselo dojít k záboru jiné plochy, tedy dalšího zemědělského půdního fondu. Žádnou bližší argumentaci (jaké plochy, v jakém rozsahu, jaké by byly dopady tohoto záboru) ve svém rozsudku nepředložil. Logicky pak ani nemohl odpovědně posoudit proporcionality přijatého řešení, když není zcela jasné, jaké konkrétní důvody a okolnosti převážily váhy, na jejichž jedné straně byl nesrovnatelně šetrnější zásah do vlastnického práva stěžovatelky, na stranu druhou.

Nejvyšší správní soud nikterak nezpochybňuje, že má zastupitelský orgán územní samosprávy při vydávání územního plánu jistou politickou diskreci a že prostřednictvím územního plánu je realizováno právo na samosprávu konkrétního územního celku (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011 - 43, bod 30). To ovšem nic nemění na tom, že i v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy vydaného územně samosprávným celkem jsou správní soudy povinny reálně a přezkoumatelně posoudit jasně formulovanou námitku. Takové skutečné posouzení proporcionality odpůrcem přijatého řešení, které by zohlednilo argumenty předložené krajskému soudu stěžovatelkou i odpůrcem, v nyní napadeném rozsudku chybí.

Z uvedeného důvodu dospěl Nejvyšší správní soud k závěru o nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Kasační stížnost byla tedy podána důvodně, a proto Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1, věty první, s. ř. s. zrušil napadený rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Vzhledem k nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku se Nejvyšší správní soud sám nemohl otázkou proporcionality územního plánu zabývat podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Tímto rozsudkem tudíž Nejvyšší správní soud nikterak nepředjímá kladnou či zápornou odpověď na stěžovatelčiny námitky. Úkolem krajského soudu bude v první řadě

na podkladě tvrzení obou stran posoudit, zda napadený územní plán ob stojí z hlediska své proporcionality, zejména, zda představuje zásah činěný v nezbytně nutné míře a je tím nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli.

Zároveň by krajský soud neměl přehlédnout, že stěžovatelka navrhla v petitu svého návrhu zrušení územního plánu v celém jeho rozsahu, nicméně její argumentace směřuje toliko do části územního plánu týkající se změny zařazení jejího pozemku parc. č. 2312/29. Z návrhu stěžovatelky přitom není jasné, jak se ostatní části územního plánu mohly dotknout její právní sféry. Přitom alespoň myslitelné tvrzení dotčení právní sféry příslušným opatřením obecné povahy je podmínkou aktivní procesní legitimace. Ohledně těch částí územního plánu, které byly napadeny, ale ve vztahu k nim není tvrzeno žádné myslitelné dotčení stěžovatelčiných práv, by tedy krajský soud měl zvážit, zda není na místě vyzvat stěžovatelku k doplnění návrhových tvrzení podle § 37 odst. 5 s. ř. s., eventuálně, zda nejsou dány podmínky pro případné částečné odmítnutí návrhu podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, publ. pod č. 1910/2009 Sb. NSS, část V. 1.).

K argumentaci obou stran ohledně dalšího vývoje věci po vydání napadeného územního plánu Nejvyšší správní soud připomíná, že podle § 101b odst. 3 s. ř. s. vychází soud při přezkoumávání opatření obecné povahy ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době jeho vydání.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí ve věci (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 16. února 2016

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu