



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudkyně Daniely Zemanové a soudce Petra Mikeše v právní věci navrhovatelů: **a) JUDr. A. S., b) Ing. V. S.**, oba zast. JUDr. Přemyslem Hochmanem, advokátem se sídlem Na Florenci 1, Praha 1, proti odpůrkyni: **obec Bojanovice**, se sídlem Bojanovice 12, Davle, zast. Mgr. Jakubem Sýkorou, advokátem se sídlem Prvního pluku 320/17, Praha 8, ve věci návrhu na zrušení části opatření obecné povahy Územního plánu Bojanovic č. 1/2013/OOP, schváleného usnesením zastupitelstva obce Bojanovice ze dne 27. 3. 2013, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelů proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 21. 7. 2016, čj. 50 A 2/2016-48,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Navrhovatelé **jsou povinni** zaplatit odpůrkyni náhradu nákladů řízení společně a nerozdílně ve výši 3400 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí k rukám jejího zástupce Mgr. Jakuba Sýkory, advokáta.

Odůvodnění:

I. Stručné vymezení věci

[1] Odpůrkyně stanovila opatřením obecné povahy označeným v záhlaví, v bodě „An3 Zastavitelná plocha Z8 (k. ú. Bojanovice) – zadání regulačního plánu, b) Požadavky na vymezení pozemků a jejich využití“ v prvním pododstavci textové části územního plánu mimo jiné, že „[m]inimálně 30 % řešeného území bude použito na veřejné prostory (místní komunikace, veřejná prostranství a veřejná zeleň, vč. dětských hřišť).“ Ve

třetím pododstavci, v druhé větě je dále stanoveno, že „[p]locha určená k zástavbě rodinnými domy po odečtení plochy pro veřejný prostor bude výhradně využita pro individuální (příp. dvojdomy) rodinné domy.“

[2] Toto opatření se vztahuje též na pozemky navrhovatelů. Navrhovatelé s tím nesouhlasí a domáhají se zrušení jeho shora citovaných částí. Podle znaleckého posudku soukromé společnosti z ledna 2016 prý navrhovatelé přichází v důsledku omezení zastavitelnosti pozemků téměř o čtyři miliony korun na ceně jejich pozemků, proto po neúspěšné komunikaci s odpůrkyní podali návrh na zrušení části opatření obecné povahy ke krajskému soudu.

[3] Krajský soud návrh zamítl rozsudkem označeným v záhlaví. Z předložené dokumentace zjistil, že navrhovatelé v procesu vedoucím k přijetí územního plánu neuplatnili žádné námitky, ačkoliv byl územní plán řádně vystaven k veřejnému nahlédnutí na úřední desce odpůrkyně a na jejich internetových stránkách a bylo zveřejněno i poučení o tom, kdo a za jakých okolností může podávat námitky. S odkazem na judikaturu soud konstatoval, že pokud navrhovatelé v době přípravy územního plánu nepodali námitky k otázce přiměřenosti zásahu do jejich práv uvedeným opatřením obecné povahy, je jejich úspěch v řízení před soudem vyloučen. Soud dále konstatoval, že na věc nelze ani aplikovat výjimku, která by dle rozsudku čj. 7 AOs 4/2012-31 odůvodňovala prolomení podmínky předchozího uplatnění námitek nepřiměřenosti zásahu.

II. Stručné shrnutí námitek v kasační stížnosti a vyjádření odpůrkyně

[4] Navrhovatelé (dále jen „stěžovatelé“) nyní podávají proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, a to z důvodů § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Namítají, že závěry napadeného rozsudku jsou v první řadě rozporné. Krajský soud sice konstatoval, že stěžovatelé neuplatnili námitky nepřiměřenosti zásahu do jejich práv, současně však na s. 5 uzavřel, že návrh se zcela opírá pouze o argument neproporcionálního zásahu do jejich vlastnických práv. Z toho je dle stěžovatelů zřejmé, že tento závěr nemá oporu v provedeném dokazování. Následně stěžovatelé obsáhle citují pasáže z návrhu. Nesouhlasí ani se závěrem krajského soudu, že rozsudek čj. 7 AOs 4/2012-31 na jejich věc nedopadá. Napadenou částí územního plánu, která fakticky vyvlastňuje 30 % jejich majetku, je mnohem více zasahováno do jejich ústavních práv, než u pouhého průchodu domem.

[5] Stěžovatelé se pozastavují i nad argumentací krajského soudu, dle něhož k budoucím rodinným domům není možné zajistit přístup jiným než navrženým způsobem, protože jiné pozemky (např. ve vlastnictví obce) se v lokalitě nenacházejí. Je pouze na vůli vlastníka dotčeného pozemku, v jakém rozsahu zpracuje v případě prodeje plán přístupu k jednotlivým pozemkům a nelze mu vnucovat povinnost učinit tak v rozsahu 30 % z celkové výměry. Odmítají také názor krajského soudu, že vedle veřejně přístupných místních komunikací by měly být vymezeny i plochy pro veřejné prostranství a veřejnou zeleň. Tento požadavek nelze klást na bedra vlastníka pozemku, ale pouze a výlučně orgánu zpracovávajícího územní plán z jeho pozemkového fondu. Dále nelze ani tvrdit, jak činí krajský soud, že místní komunikace, parky či dětská hřiště budou využívat pouze majitelé přilehlých domů. Stanovené omezení zastavitelného území je ve vztahu k

pokračování

celkové ploše lokality jednoduše nepřiměřené. Pokud chce být obec natolik velkorysá, pak nechť tuto velkorysost hradí ze svého rozpočtu a ze svého majetku.

[6] Stěžovatelé proto navrhuji, aby zdejší soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, resp., aby napadené opatření obecné povahy přímo zrušil.

[7] Odpůrkyně se naopak s napadeným rozsudkem krajského soudu zcela ztotožnila. Dodala, že stěžovatelé ani v kasační stížnosti neuvedli žádný objektivní důvod pro svou neúčast v procesu vedoucím k přijetí územního plánu. Odpůrkyně navrhla, aby NSS kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou a aby jí přiznal náhradu nákladů řízení.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[8] Důvodnost kasační stížnosti posoudil soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů; zabýval se přitom i vadou, kterou by byl povinen se zabývat i bez návrhu (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[9] Kasační stížnost není důvodná.

[10] V této věci je sporná jediná právní otázka, a to, zda mohli být stěžovatelé za daných okolností úspěšní se svým návrhem na zrušení části opatření obecné povahy, zde územního plánu Bojanovic. Při jejím řešení se proto NSS zabýval otázkou, zda krajský soud postupoval správně při hodnocení zákonnosti napadené části opatření obecné povahy [kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], a v rámci těchto úvah zdejší soud z důvodu lepší přehlednosti vypořádal též námitku nepřezkoumatelnosti rozsudku z důvodu rozporných závěrů krajského soudu [kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

[11] Krajský soud na základě judikatury zdejšího soudu (viz dále) dospěl k závěru, že pokud stěžovatelé teprve před soudem namítají nepřiměřenost napadené části územního plánu, nemohli být se svým návrhem úspěšní, protože se téhož nedomáhali již dříve v době, kdy obec územní plán teprve připravovala a veřejně zpřístupnila k připomínkám. To měl krajský soud ostatně na mysli při argumentaci na konci s. 5 napadeného rozsudku, kterou stěžovatelé považují za rozpornou a tudíž nepřezkoumatelnou. NSS neshledal, že by si krajský soud v této části jakkoliv odporoval. Námitka nepřezkoumatelnosti totiž nesprávně interpretuje závěry krajského soudu.

[12] Stěžovatelé pociťují omezení zastavitelnosti pozemků o 30 % ve vztahu k jejich pozemkům jako nepřiměřené. Není sporu o tom, že tyto námitky vznášejí poprvé až před krajským soudem. Ustálená judikatura, na kterou odkázal krajský soud v napadeném rozsudku a na kterou odkazují ostatně i sami stěžovatelé, v těchto případech dovodila, že „[n]epodáním připomínek k otázce přiměřenosti zásahu do práv navrhovatelů napadeným opatřením obecné povahy (tedy k otázce proporcionality) bez objektivních důvodů se účastníci sami zbavili možnosti, aby jejich připomínky byly náležitě vypořádány správním orgánem a aby poté o zákonnosti takového vypořádání rozhodl soud“ (rozsudek NSS ze dne 7. 10. 2011, čj. 6 Ao 5/2011-43, bod 33, *Zásady územního rozvoje Zlínského kraje*).

[13] Podle usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, čj. 1 Ao 2/2010-116, č. 2215/2011 Sb. NSS, *územní plán obce Moravany*, navrhovatelům sice pasivita v průběhu pořizování opatření obecné povahy (procesně) nebrání podat návrh na jeho zrušení, tj. nemůže být důvodem nepřipustnosti návrhu, má však v zásadě rozhodující vliv na (věcný) výsledek řízení o návrhu, a to právě takový, že jejich návrh musí být zamítnut, je-li napadána toliko proporcionalita opatření. Zdejší soud v návaznosti na tento judikát „připustil, že v určitých případech nemusí mít nepodání námitek nebo připomínek v průběhu pořizování zásad územního rozvoje vliv na aktivní legitimaci navrhovatelů. V tomto případě, kdy by skutečným meritem soudního přezkumu mělo být vedle přezkumu obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu opatření obecné povahy se zákonem [...]zejména přezkum obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality, však není možné po soudu požadovat, aby provedl odbornou úvahu ve směru vážení důležitých veřejných zájmů či veřejného zájmu a ochrany vlastnictví navrhovatelů, aniž by tuto úvahu před ním provedl příslušný správní orgán. Nejvyšší správní soud by takovýto postup považoval za rozporný s ústavní zásadou dělby moci, s právem na samosprávu i s ochranou právní jistoty dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy územně plánovací dokumentace a nyní tuto územně plánovací dokumentaci respektují“ (cit. rozsudek čj. 6 Ao 5/2011-43, bod 32). To se ostatně stěžovatelům snažil vysvětlit i krajský soud v napadeném rozsudku.

[14] S právě uvedenými závěry se ztotožnil i Ústavní soud, podle něhož citovanou judikaturu nutno „vnímat tak, že i v případě dříve procesně pasivního navrhovatele je namístě se věcně zabývat jím vznesenými námitkami nezákonnosti opatření obecné povahy, pokud by tím ovšem nebyla (nepřiměřeně) zasažena práva (či zakotveny povinnosti) těch subjektů, jež dosud jednaly v dobré víře v zákonnost napadeného opatření obecné povahy (a jež případně byly na rozdíl od procesně pasivních navrhovatelů dříve procesně aktivní). Jinými slovy, namítali-li navrhovatelé v projednávané věci nezákonnost jimi napadeného opatření obecné povahy, a nikoliv pouze nepřiměřený zásah do svých chráněných zájmů,“ má správní soud při věcném posouzení námitek místo de facto paušálního odůvodnění, že věcné nepřezkoumání vznesených námitek zavinili navrhovatelé svojí předchozí procesní pasivitou, postupovat na základě shora uvedených kritérií a po jejich vyhodnocení se jejich námitkami věcně zabývat - za předpokladu, že by tím nebyla zatížena práva jiných subjektů [nález ze dne 9. 12. 2013 sp. zn. I. ÚS 1472/12 (N 211/71 SbNU 483), bod 16, *Zásady územního rozvoje Ústeckého kraje*]. Naopak dle Ústavního soudu v zásadě nebude možné se věcně zabývat námitkami brojícími proti proporcionalitě obsahu opatření obecné povahy do práv navrhovatele (bod 17 tamtéž, kde se ÚS ztotožnil se závěry rozsudku NSS čj. 6 Ao 5/2011-43 a výslovně citoval bod 32 tohoto rozsudku).

[15] Krajský soud tedy správně uzavřel, že po něm není možné požadovat, aby provedl odbornou úvahu ve směru vážení důležitých veřejných zájmů na jedné straně, a ochrany vlastnictví navrhovatelů na straně druhé, pokud tuto úvahu před ním neprovedl z důvodu zaviněné pasivity navrhovatelů příslušný správní orgán. Takovýto postup by byl rozporný s ústavní zásadou dělby moci, s právem na samosprávu i s ochranou právní jistoty dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy územně plánovací dokumentace. Jinými slovy, nelze po soudu požadovat, aby odborně hodnotil, zda je opatření obecné povahy ve formě územního plánu, jakožto vysoce

pokračování

odborného a komplexního dokumentu, ve vztahu k stěžovatelům přiměřené, či nikoliv, pokud tuto úvahu neměl možnost posoudit orgán veřejné správy, který územní plán nechává zpracovat specializovanými a kvalifikovanými subjekty v oboru a s ohledem na závazná stanoviska dalších dotčených subjektů, resp. orgán, který ho schvaluje.

[16] Obdobné závěry zaujal NSS v mnoha svých rozhodnutích a tvoří dnes již součást jeho ustálené judikatury. Jako příklad lze uvést územní plány stanovící nový způsob využití území a omezujících případnou další výstavbu nad stanovené limity hmotového objemu a výškové hladiny (rozsudek ze dne 5. 9. 2012, čj. 1 Ao 6/2011-162, *územní plán sídelního útvaru Zděchov*, bod 28) nebo vymezení zastavitelných ploch pro bydlení (rozsudek ze dne 29. 4. 2016, čj. 4 As 149/2015-98, *územní plán Klentnice*, bod 53), nepřiměřenost přeložky silnice (viz rozsudek ze dne 18. 10. 2012, čj. 1 Ao 3/2011-229, *územní plán Nového Města nad Metují*, body 156 - 161) a mnohé další. Ve všech uváděných případech vedlo neuplatnění námítky nebo připomínky v průběhu pořizování opatření obecné povahy k nedůvodnosti námítky nepřiměřeného zásahu opatření obecné povahy do práv navrhovatele. Jak konstatoval NSS v rozsudku ze dne 30. 3. 2016, čj. 8 As 121/2015-53 (*Územní plán Prostějov*), judikatura se ustálila na názoru, že „*proporcionality přijatého řešení nemůže být předmětem soudního přezkumu, nemohl-li ji pro nedůvodnou pasivitu navrhovatele posoudit odpůrce v průběhu pořizování daného opatření obecné povahy*“ (bod 39, s odkazem na rozsudky NSS čj. 6 Ao 5/2011 – 43, ze dne 28. 8. 2012, čj. 1 Ao 1/2010 – 247, a ze dne 13. 5. 2014, čj. 6 AOs 3/2013 – 29).

[17] To plně platí i ve vztahu ke zde řešené otázce omezení zastavitelnosti území o 30 %. NSS sice dříve v rozsudku ze dne 23. 5. 2013, čj. 7 AOs 4/2012-31 (*územní plán Dobříše*), na který upozornil i krajský soud, dovodil úzce vymezenou výjimku z právě uvedeného pravidla, pokud by došlo k „*zjevnému a předvídatelnému omezení vlastnických práv navrhovatelů*“. Tento závěr však soud učinil ve velmi specifické a svou podstatou jedinečné situaci, kdy územní plán nově zavedl podmínku zachování průchodu na náměstí prolukou, která v důsledku devastace dřívější souvislé stavby vznikla samovolně. Soud akceptoval, že je na osobách dotčených územním plánem, aby ve fázi jeho přípravy podaly námítky, kterými upozorní na střet veřejného a soukromého zájmu a se kterými se pořizovatel územního plánu následně vypořádá: „*Tuto roli nemůže později převzít správní soud. Nicméně je třeba rozlišovat mezi povinnostmi pořizovatele územního plánu připravovanou regulaci odůvodnit a námitkami proti omezením, která nemusí být při pořizování územního plánu patrná a pořizovatel územního plánu není povinen je zjišťovat. V případě záměru vytvoření průchodu přes pozemky stěžovatelů se jedná o zjevné a předvídatelné omezení vlastnických práv stěžovatelů. Proto byl účastník řízení povinen se s ním vypořádat již v odůvodnění územního plánu a tuto jeho odpovědnost nelze plně přenášet na stěžovatele, jak to učinil krajský soud.*“

[18] Pravidlo zavedené územním plánem ve věci řešené rozsudkem čj. 7 AOs 4/2012-31 tedy mířilo proti konkrétnímu pozemku a v podstatě se svým obsahem blížilo správnímu rozhodnutí o vyvlastnění. I proto měl tento akt včetně jeho proporcionality pořizovatel odůvodnit. Jak k rozsudku čj. 7 AOs 4/2012-31 vysvětlil NSS v navazující judikatuře, soud se dříve neuplatněnou námitkou nepřiměřenosti zásahu do práv vlastníka zabývá „*jen v případech, 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“ (rozsudek NSS ze dne 28. 5. 2014, čj. 1 AOs 6/2013 – 55, územní plán městyse Vysoký Chlumec, bod 36).

[19] O takto zjevnou situaci, která je výjimkou z pravidla vymezeného judikaturou, se ovšem v právě projednávaném případě nejedná. Posouzení proporcionality omezení vlastnického práva požadavkem na využití min. 30 % řešeného území pro veřejné prostory nemůže soud učinit jako první. Správní soud nezná realie daného území, nemůže nahrazovat orgány územního plánování a nijak a ničím nekorigován zavazovat místní samosprávu právě k určitému typu regulace. Současně však, jak bylo řečeno výše, nebyla žalovaná povinna se touto námitkou zabývat, pokud ji stěžovatelé v příslušné fázi řízení sami neuplatnili.

[20] NSS se proto s korektními a patřičně odůvodněnými závěry krajského soudu plně ztotožňuje. Námitku nepřiměřenosti měli stěžovatelé uplatnit v rámci veřejného projednání územního plánu. K tomu měli dokonce dvě příležitosti, neboť s ohledem na úpravy územního plánu v důsledku podaných námitek veřejnosti byl územní plán veřejně projednán opakovaně, a to dne 17. 9. 2012 a 4. 2. 2013. Ani jednu z těchto příležitostí stěžovatelé nevyužili. Tato skutečnost proto jde pouze k jejich tíži. Jak správně uvádí krajský soud, stěžovatelé nijak nevysvětlili svou pasivitu během čtyř a půl let trvajícího procesu vedoucího k přijetí územního plánu (a žádné vysvětlení nepodali ani v kasační stížnosti).

[21] Kasační stížnost proto není důvodná.

IV. Závěr a náklady řízení

[22] Soud neshledal námitky uplatněné v kasační stížnosti důvodnými, proto kasační stížnost zamítl podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s.

[23] O nákladech řízení o kasační stížnosti soud rozhodl podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelé neměli ve věci úspěch, nemají proto právo na náhradu nákladů řízení.

[24] Odpůrkyně byla ve věci plně úspěšná, přitom spadá do kategorie správních orgánů, jimž lze přiznat náhradu nákladů řízení, protože soudní spory týkající se jejich územního plánu nepatří do rámce jejich běžné úřední činnosti (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 31. 3. 2015, čj. 7 Afs 11/2014-47, č. 3228/2015 Sb. NSS, bod 29). Odpůrkyně byla v řízení zastoupena advokátem, má proto právo na náhradu nákladů v podobě odměny právního zástupce za jeden úkon právní služby (vyjádření ke kasační stížnosti) ve výši 3.100 Kč [§ 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif] a náhrady hotových výdajů zástupce ve výši 300 Kč za jeden úkon právní služby (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu), celkem tedy 3400 Kč. Vzhledem k tomu, že advokát odpůrkyně soudu nedoložil, že je plátcem DPH a tato skutečnost nevyplývala ani z předložených spisů, Nejvyšší správní soud odpůrkyni odpovídající částku nepřiznal. Stěžovatelé jsou povinni společně a nerozdílně zaplatit odpůrkyni na nákladech řízení částku celkem 3400 Kč, a to k rukám jejího právního zástupce, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

pokračování

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

V Brně dne 26. října 2016

Zdeněk Kühn
předseda senátu