



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Foltase a soudců Mgr. Davida Hipšra a Mgr. Lenky Krupíčkové v právní věci navrhovatele: **F. P.**, zastoupen Mgr. Vítězslavem Dohnalem, advokátem se sídlem Klokotská 103/13, Tábor, proti odpůrci: **obec Kobyly**, se sídlem Kobyly 9, zastoupen JUDr. Ivanou Erlebach Staňkovou, advokátkou se sídlem Nad Krocínkou 477/13, Praha 9, **za účasti** osob zúčastněných na řízení: **I) J. B., II) Z. H.**, v řízení o kasačních stížnostech odpůrce a navrhovatele proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci ze dne 18. 9. 2019, č. j. 64 A 2/2019 - 104,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost odpůrce **se zamítá.**
- II. Kasační stížnost navrhovatele **se zamítá.**
- III. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- IV. Osobám zúčastněným na řízení **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**

Odůvodnění:

I.

[1] Navrhovatel se u Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci (dále též „krajský soud“) domáhal zrušení opatření obecné povahy – územního plánu obce Kobyly vydaného na základě usnesení zastupitelstva obce Kobyly ze dne 8. 4. 2019, č. j. 2019/04/3c (dále též „územní plán“), a to v části vymezující nezastavitelnou stabilizovanou plochu zemědělskou (zahrady, sady) na pozemku p. č. X v katastrálním území K., dále v části vymezující zastavitelné plochy BI 1, BI 2, BI 8, BI 9, BI 10, BI 15 a BI 22, a konečně v části vymezující stabilizované plochy bydlení na pozemcích p. č. X, a p. č. X v katastrálním

území K. (v dalším textu budou pozemky identifikovány pouze parcelním číslem bez uvedení katastrálního území s tím, že tímto je vždy katastrální území K.).

[2] Navrhovatel v návrhu zejména uvedl, že v procesu tvorby územního plánu usiloval o začlenění jím vlastněného pozemku p. č. X do zastavitelných ploch umožňujících výstavbu pro bydlení. V současné době bydlí v tzv. mobilhausu umístěném na daném pozemku a jinou možnost bydlení nemá (k trvalému pobytu je hlášen na obecním úřadě v Janově nad Nisou). V návrhu územního plánu pro společné jednání (koordináční výkres z května roku 2017) byla přitom na pozemku navrhovatele vymezena zastavitelná plocha BI 16 pro bydlení individuální. V návrhu na veřejné projednání (koordináční výkres z března roku 2018) nicméně bylo určení pozemku pro výstavbu zrušeno a byla na něm vymezena plocha zemědělská (zahrady, sady), na které nelze realizovat stavbu pro bydlení. K uvedené změně došlo z důvodu nesouhlasných stanovisek orgánu ochrany zemědělského půdního fondu (dále též „ZPF“) a orgánu ochrany přírody a krajiny. Navrhovatel proto podal k návrhu územního plánu dne 13. 6. 2018 námitku, ve které požadoval, aby jeho pozemek byl opětovně zařazen do ploch umožňujících výstavbu. Výslovně uvedl, že se mu jedná o plochu o rozloze 50 až 55 m² (z celkové výměry pozemku 1 852 m²) umožňující vyřešení jeho bytového problému. V reakci na námitku se uskutečnilo dohodovací jednání mezi navrhovatelem, odpůrcem, pořizovatelem územního plánu (Městský úřad Turnov), orgánem ochrany ZPF a orgánem ochrany přírody a krajiny. Během tohoto jednání vyplynula možnost zahrnout navrhovatelův pozemek do zastavitelných ploch v případě, že dojde ke zmenšení jiné zastavitelné plochy. Navrhovatel s pověřeným zastupitelem odpůrce (starostou) proto předběžně dojednali s vlastníky pozemku p. č. X, že tito vlastníci by byli ochotni souhlasit se zmenšením zastavitelné plochy BI 22 na svém pozemku. Následně však vlastníci pozemku p. č. X určili takové podmínky (finanční kompenzaci), které nebyl navrhovatel schopen splnit. Poté, co navrhovatel informoval odpůrce a pořizovatele, že k dohodě mezi ním a vlastníky pozemku p. č. X nedošlo, byl pozemek navrhovatele ponechán v nezastavitelných plochách a jeho námitce nebylo vyhověno. Podle navrhovatele však odpůrce a pořizovatel měli, poté, co byli informováni o nemožnosti dohody mezi navrhovatelem a vlastníky pozemku p. č. X, upravit územní plán i bez souhlasu vlastníků pozemku p. č. X. Dotčené orgány (orgán ochrany ZPF a orgán ochrany přírody a krajiny) totiž svá souhlasná stanoviska nepodmínily existencí dohody mezi navrhovatelem a vlastníky pozemku p. č. X (návrhová plocha BI 22), nýbrž tím, že dojde k redukci plochy BI 22. Nepřistoupili-li tedy odpůrce a pořizovatel ke zmenšení návrhové plochy BI 22 i bez souhlasu jejich vlastníků, porušili zákon a nesprávně rozhodli o námitce navrhovatele.

[3] Navrhovatel v návrhu dále namítl, že územní plán je v rozporu s principem proporcionality (přiměřenosti), neboť diskriminačně nezařazuje jeho pozemek (ani v části) mezi pozemky zastavitelné, ačkoliv současně nově vymezuje zastavitelné plochy BI 15, BI 10, BI 22, a stabilizované plochy pro bydlení na pozemku p. č. X a pozemku X a dále z původního územního plánu přebírá zastavitelné plochy pro bydlení BI 1, BI 2, BI 8 a BI 9. Uplatnění námítky neproporcionality územního plánu v řízení před soudem není podle navrhovatele vyloučeno, ačkoliv navrhovatel se proporcionality explicitně nedovolával ve své námitce uplatněné dne 13. 6. 2018.

[4] V rámci dalšího návrhového bodu navrhovatel uvedl, že územní plán je v rozporu s cíli a úkoly územního plánování, které zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a

pokračování

stavebním řádu, ve znění účinném pro rozhodné období (dále též „stavební zákon“) stanoví v § 18 a § 19. Tento nesoulad navrhovatel dovozoval z toho, že na jeho pozemku územní plán nevymezil zastavitelnou plochu, ačkoliv u něj existuje naléhavá potřeba bydlení, současně však územní plán vymezil zastavitelné plochy pro bydlení na pozemcích jiných vlastníků, u nichž taková potřeba neexistuje nebo nebyla prokázána. Navrhovatel dodal, že pořizovatel a odpůrce měli v co největší míře koordinovat veřejné a soukromé zájmy a dospět ke stavu uspokojujícímu potřeby všech dotčených osob (v této souvislosti navrhovatel připomněl okolnosti dohodovacího řízení a uvedl, že mělo dojít ke zmenšení návrhové plochy BI 22, a to i bez souhlasu jejich vlastníků).

[5] Navrhovatel pak v návrhu dále namítl i nepřezkoumatelnost stanovisek dotčených orgánů.

[6] Z uvedených důvodů navrhovatel požadoval, aby krajský soud územní plán zrušil v části vymezující nezastavitelnou stabilizovanou plochu zemědělskou (zahradu, sady) na navrhovatelově pozemku p. č. X a taktéž v části vymezující zastavitelnou plochu BI 22 a dále pak v části vymezující jiné zastavitelné plochy nebo stabilizované plochy bydlení (plochy BI 1, BI 2, BI 8, BI 9, BI 10 a BI 15, a plochy na pozemcích p. č. X, a p. č. X).

II.

[7] Krajský soud výrokem I rozsudku identifikovaného ve výroku tohoto rozhodnutí územní plán zrušil v části vymezující nezastavitelnou stabilizovanou plochu zemědělskou - zahradu, sady na pozemku p. č. X a zastavitelnou plochu BI 22. Výrokem II pak krajský soud ve zbytku (tj. v části směřující proti vymezení zastavitelných ploch BI 1, BI 2, BI 8, BI 9, BI 10, BI 15 a stabilizovaných ploch bydlení na pozemcích p. č. X a p. č. X) návrh zamítl.

[8] Krajský soud přisvědčil tvrzení navrhovatele ohledně nezákonnosti vypořádání jeho námítky. Souhlas dotčených orgánů se zařazením části navrhovatelova pozemku do zastavitelných ploch byl totiž vázán na redukci zastavitelné plochy BI 22 ve prospěch plochy BI 16, nikoli na uzavření soukromoprávní dohody navrhovatele s vlastníky pozemku p. č. X (zařazeného do plochy BI 22) či na souhlas vlastníků dotčeného pozemku (v rozhodnutí o námitce nadto není uvedeno, z čeho pořizovatel dovozuje nutnost sjednání takové dohody, resp. nutnost obstarání souhlasu vlastníků této plochy). Krajský soud v této souvislosti dodal, že je právě a jen na pořizovateli územního plánu a poté na zastupitelstvu obce, aby z nespočtu řešení území, které odpovídají zákonným kritériím, vybrali tu možnost, která bude nejlépe vyhovovat, a to z hlediska vážení veřejných zájmů navzájem, z hlediska vážení zájmů veřejných a soukromých i z hlediska koordinace zájmů soukromých. Bylo tedy na pořizovateli, aby (poté, co jej navrhovatel informoval o nemožnosti sjednání dohody mezi ním a vlastníky plochy BI 22) vybral při respektování zákonných hledisek z jeho pohledu nejvhodnější řešení zastavitelných ploch. Následně měl důvody zvoleného řešení přezkoumatelným způsobem uvést v rozhodnutí o námitce. Při vymezení zastavitelných ploch přitom pořizovatel ani odpůrce nebyli vázáni požadavky jednotlivých vlastníků pozemků řešených územním plánem. To znamená, že zmenšení plochy BI 22 nebylo podmíněno souhlasem vlastníků této plochy. Pokud pořizovatel nepostupoval popsáním způsobem, a namísto toho v rozhodnutí o námitce pouze odkázal na nezdar soukromoprávních jednání mezi

navrhovatelem a vlastníky plochy BI 22, bylo o námitce navrhovatele rozhodnuto nesprávně a územní plán postrádá v části funkčního určení pozemku p. č. X a vymezení plochy BI 22 dostatek důvodů.

[9] Dalším návrhovým bodům krajský soud nepřisvědčil. Uvedl, že se nemohl meritorně zabývat námitkami poukazujícími na neproporcionalitu územního plánu. S odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu dovodil, že proporcionalitou řešení napadených zastavitelných ploch by se soud mohl zabývat pouze tehdy, pokud by byl navrhovatel v procesu přijímání územního plánu v tomto směru aktivní a proti funkčnímu zařazení pozemku p. č. X oproti vymezení zbylých návrhem napadených částí územního plánu by se konkrétně vymezil a uplatnil-li by v tomto směru námitky, v nichž by nepřiměřenost zásahu do svého vlastnického práva oproti ostatním vlastníkům zastavitelných ploch namítal. To se nicméně nestalo, neboť navrhovatel v námitce uplatněné v zákonné lhůtě dne 13. 6. 2018 pouze stručně zopakoval požadavek na zařazení části svého pozemku do zastavitelných ploch, neboť potřebuje vyřešit svůj problém s bydlením. V námitce však nerozporoval funkční určení jiných ploch, ani celkový rozsah zastavitelných ploch. Uvedenou argumentaci uplatnil až v následujících podáních. K těmto nicméně nelze přihlížet, neboť byla podána až po lhůtě dle § 52 odst. 3 stavebního zákona. Není totiž možné, aby vlastníci pozemků v řešeném území svoje námitky uplatněné ve lhůtě dle § 52 odst. 3 stavebního zákona bez časového omezení doplňovali o nové důvody, zejména ve vztahu k proporcionalitě věcného řešení území, která ze své podstaty vyžaduje „porovnání něčeho k něčemu“. Vzhledem k tomu, že námitka neproporcionality územního plánu nebyla účinně vznesena v procesu tvorby územního plánu, a vzhledem k tomu, že se orgány územního plánování touto otázkou nezabývaly, nemůže nyní soud (jako první) provést odbornou úvahu ohledně vážení ochrany vlastnického práva navrhovatele ve světle zájmů dalších vlastníků nemovitostí. Krajský soud se proto námitkami stran porušení principu proporcionality zvoleného řešení a stran nerovného přístupu k vlastníkům dotčených nemovitostí věcně nezabýval. Do námitek obsahově spadajících do množiny námitek neproporcionality územního plánu přitom dle soudu patří i námitky navrhovatele ohledně rozporu územního plánu s cíli a úkoly územního plánování ve smyslu § 18 a § 19 stavebního zákona. V těchto námitkách totiž navrhovatel *de facto* zopakoval tytéž výhrady, na nichž stavěl svou argumentaci o porušení principu proporcionality a o nerovném přístupu.

[10] Krajský soud nepřisvědčil ani námitkám stran nepřezkoumatelnosti stanovisek orgánu ochrany ZPF. Uvedl mimo jiné, že s ohledem na to, že v průběhu pořizování územního plánu nebyly uplatněny žádné připomínky ani námitky ve vztahu k vymezení zastavitelných ploch s dopadem na zábor ZPF, není stanovisko orgánu ZPF nepřezkoumatelné z důvodu, že blíže neodůvodnilo souhlas se záborem ZPF na plochách BI 1, BI 2, BI 8, BI 9, BI 10, BI 15 a BI 22 a nevěnovalo se porovnání s pozemkem navrhovatele.

[11] Na základě uvedeného krajský soud část územního plánu týkající se pozemku p. č. X a plochy BI 22 pro nepřezkoumatelnost způsobenou nedostatkem důvodů zrušil (výrok I). Uložil odpůrci, aby při respektování zákonných hledisek zvolil u pozemku navrhovatele a plochy BI 22 nejvhodnější řešení vymezení zastavitelných ploch a aby důvody nakonec zvoleného řešení řádně a přezkoumatelným způsobem uvedl v rozhodnutí o námitce. Ve zbytku soud neshledal návrh důvodným, a proto jej zamítl.

pokračování

(výrok II). Výrokem III krajský soud rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení a výrokem IV pak, že náhrada nákladů řízení se nepřiznává osobám zúčastněným na řízení (osoba zúčastněná na řízení I je spoluvlastníkem pozemku p. č. X; osoba zúčastněná na řízení II je vlastníkem pozemků p. č. X a p. č. X v zastavitelné ploše BI 8).

III.

[12] Proti výroku I rekapitulovaného rozsudku podal odpůrce kasační stížnost. Uvedl, že nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že bylo na pořizovateli, aby s ohledem na nakonec souhlasné stanovisko orgánů ochrany ZPF a ochrany přírody a krajiny k pozemku navrhovatele a návrhové ploše BI 22 vybral z jeho pohledu nejvhodnější řešení zastavitelných ploch pro bydlení. Podle odpůrce bylo výsledkem dohodovacího řízení udělení podmíněného souhlasu s navrácením plochy BI 16 (v rozsahu 400 m²) do ploch bydlení za podmínky zredukování plochy BI 22 ve prospěch plochy BI 16. Tento souhlas byl podmíněn sjednáním dohody mezi navrhovatelem a vlastníky plochy BI 22. Odpůrce sice v rámci rozhodnutí o námitce neuvedl, z čeho dovozuje nutnost sjednání takové dohody, považoval nicméně za samozřejmé, že tato dohoda bude mezi navrhovatelem a vlastníky plochy BI 22 sjednána. Písemný souhlas vlastníků dotčených pozemků odpůrce žádal i s ohledem na nutnost náhrady za změnu v území podle § 102 stavebního zákona. Vzhledem k tomu, že navrhovatel následně odpůrce informoval o tom, že se s majiteli plochy BI 22 na podmínkách kompenzace nedohodl (pořizovateli ani odpůrci přitom nepřísluší posuzovat podmínky, které vlastníci plochy BI 22 za kompenzaci požadovali), nebylo možné naplnit dohodu s orgány ochrany ZPF a ochrany přírody a krajiny. Nadále tedy byla platná předchozí nesouhlasná stanoviska orgánů ochrany ZPF a ochrany přírody a krajiny. Zákon odebrání (zmenšení) návrhové plochy bez souhlasu jejího vlastníka pořizovateli ani určenému zastupiteli odpůrce neumožňuje. Pozemek navrhovatele byl proto navrácen do ploch nezastavitelných. Odpůrce tedy nesouhlasil s tím, že by byl územní plán v dané části nezákonný, resp. nepřezkoumatelný. Dodal, že plocha BI 22 byla do nového územního plánu převzata z předchozího územního plánu – stejně jako návrhové plochy BI 1, BI 2, BI 8 a BI 9. Na všechny uvedené plochy a jejich funkční využití je nutno nahlížet stejně. Krajský soud přitom návrhové body rozporující funkční vymezení ostatních ploch (kromě plochy BI 22) v rozsudku označil za nedůvodné.

[13] Závěrem kasační stížnosti odpůrce uvedl, že pokud by dle rozsudku krajského soudu měl opět rozhodnout o navrhovatelově námitce, jeho odůvodnění by zůstalo stejné. Vzhledem k tomu, že nedošlo k naplnění dohody s dotčenými orgány (nebyla uzavřena dohoda mezi navrhovatelem a vlastníky plochy BI 22), jsou nadále platná předchozí nesouhlasná stanoviska orgánů ochrany ZPF a ochrany přírody a krajiny. Pozemek navrhovatele by tedy byl opět ponechán v nezastavitelných plochách a plocha BI 22 by zůstala v celé výměře jako zastavitelná. Ke změně tohoto stavu by mohlo dojít pouze, pokud by si navrhovatel sám našel jiný vhodný pozemek ke kompenzaci a obstaral souhlas jeho vlastníka.

[14] Z uvedených důvodů byl odpůrce názoru, že územní plán ani jeho jednotlivé části nebyly vydány v rozporu se zákonem. Navrhl proto, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení (nebo aby zrušil napadený rozsudek a návrh navrhovatele na zrušení územního plánu zamítl).

IV.

[15] Proti výroku II (kterým byl návrh navrhovatele na zrušení územního plánu v částech týkajících se jiných ploch než pozemku navrhovatele a plochy BI 22 zamítnut) a výroku III (kterým bylo rozhodnuto, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení) rozsudku krajského soudu pak podal kasační stížnost navrhovatel.

[16] Navrhovatel vytkl krajskému soudu, že se odmítl meritorně zabývat jeho námitkami stran proporcionality územního plánu s tvrzením, že navrhovatel přiměřenost postupu odpůrce nenapadl v námitce podané v rámci pořizování územního plánu. Judikatura, ze které při posouzení této otázky krajský soud vyšel, není přiléhavá. V krajském soudem odkazovaných věcech totiž navrhovatelé v rámci pořizování územního plánu nepodali žádné námitky. Navrhovatel ovšem takto pasivní nebyl, podal návrh na zařazení svého pozemku mezi zastavitelné plochy, podal námitku (kterou následně doplnil) a účastnil se dohodovacího jednání. Výklad krajského soudu o nemožnosti věcného posouzení proporcionality územního plánu považuje navrhovatel nadto za nepřijatelný z následujících důvodů: tento klade na osoby neúměrné nároky; vzhledem k tomu, že navrhovatel v námitce vysvětlil, v čem s návrhem územního plánu nesouhlasí, otevřel si prostor pro uplatnění v zásadě jakéhokoli návrhového bodu v řízení před soudem (za splnění podmínky dotčení právní sféry navrhovatele); navrhovatel po soudu nepožadoval, aby on provedl věcné posouzení otázky přiměřenosti územního plánu, nýbrž aby soud přiměl takovou úvahu učinit pořizovatele územního plánu a odpůrce; předchozí judikatura není na překážku věci, neboť soudy se doposud nezabývaly případy, kdy princip proporcionality měl být narušen prostřednictvím nerovného zacházení, u kterého (jako zvláště závažného pochybení) by měly být požadavky méně striktní (s touto argumentací se krajský soud nadto nevypořádal, což činí jeho rozsudek nepřezkoumatelným).

[17] Navrhovatel dále nesouhlasil s tím, že krajský soud vyhodnotil jeho námitky stran rozporu územního plánu s cíli a úkoly územního plánování (uvedenými v § 18 a 19 stavebního zákona) jako spadající pod ryzí námitky neproporcionality územního plánu. Soulad územního plánu se zákonem a jeho proporcionalita se vzájemně prolínají. Dle judikatury Nejvyššího správního soudu lze nadto územní plán i přes pasivitu navrhovatele zrušit z důvodu porušení kogentních procesních a hmotněprávních norem. Ustanovení § 18 a § 19 stavebního zákona jsou přitom podle názoru navrhovatele kogentními normami.

[18] V posledním bodě kasační stížnosti navrhovatel uvedl, že ve stanoviscích orgánu ochrany ZPF absentuje porovnání veřejného zájmu na ochraně zemědělského půdního fondu s jiným veřejným zájmem podle § 4 odst. 3 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění účinném pro rozhodné období (dále též „zákon o ochraně ZPF“).

[19] Na základě uvedeného navrhovatel požadoval, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek krajského soudu a aby rozhodl o zrušení územního plánu ve všech částech vymezených navrhovatelem v návrhu.

V.

pokračování

[20] Nejvyšší správní soud zaslal kasační stížnost navrhovatele odpůrci k vyjádření; kasační stížnost odpůrce pak soud zaslal k vyjádření navrhovateli. Obě kasační stížnosti soud zaslal k vyjádření také osobám zúčastněným na řízení.

[21] Osoby zúčastněné na řízení a navrhovatel žádná vyjádření ve věci neučinili. Dne 26. 11. 2019 obdržel Nejvyšší správní soud vyjádření odpůrce ke kasační stížnosti navrhovatele. Odpůrce zopakoval, že on i pořizovatel územního plánu mohou činit pouze kroky, které jim umožňuje zákon. Změnil-li by funkční využití u navrhovatelem specifikovaných pozemků, jednalo by se o nepřiměřený zásah do práv vlastníků těchto pozemků bez opory v právu. Takový postup by nebylo možné obhájit ani před soudem. Odpůrce dále zopakoval, že souhlas orgánů ochrany ZPF a ochrany přírody a krajiny se začleněním části pozemku navrhovatele do zastavitelných ploch byl navázán na dohodu mezi navrhovatelem a vlastníky plochy BI 22 ohledně odnětí části jejich pozemku ze zastavitelných ploch. Jelikož se však navrhovatel a vlastníci plochy BI 22 na tomto postupu nedohodli, platí nadále předchozí nesouhlasná stanoviska dotčených orgánů ohledně zařazení části navrhovatelova pozemku do zastavitelných ploch. Požadavku navrhovatele proto nešlo vyhovět, a jeho námitka tak byla vyřízena v souladu se zákonem. Odpůrce připomněl, že neexistuje veřejné subjektivní právo vlastníka pozemku, aby tento byl zařazen do ploch určitého funkčního vymezení. Pozemek navrhovatele byl přitom zařazen do nezastavitelných ploch i před vydáním nyní přezkoumávaného územního plánu. Odpůrce proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost navrhovatele zamítl.

VI.

[22] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnosti v mezích jejich rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[23] Kasační stížnosti nejsou důvodné.

[24] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou navrhovatele poukazující na nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Bylo by totiž předčasné zabývat se právním posouzením věci samé, bylo-li by současně napadené rozhodnutí skutečně nepřezkoumatelné.

[25] Zdejší soud při posuzování nepřezkoumatelnosti rozsudků krajských soudů vychází z ustálené judikatury Ústavního soudu (např. nálezy ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, č. 34/1996 Sb. ÚS, a ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, č. 85/1997 Sb. ÚS), podle níž jedním z principů, které představují součást práva na řádný a spravedlivý proces (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, čl. 1 Ústavy), jež vylučuje libovůli při rozhodování, je povinnost soudů své rozsudky řádně odůvodnit (ve správním soudnictví podle § 54 odst. 2 s. ř. s.). To potvrzuje i navazující judikatura Ústavního soudu, např. nález ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, č. 64/2007 Sb. ÚS, v němž Ústavní soud vyslovil, že „*odůvodnění rozhodnutí soudu jednajícího a rozhodujícího ve správním soudnictví, z něhož nelze zjistit, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodné skutečnosti, nevyhovuje zákonným požadavkům kladeným na obsah odůvodnění a v konečném důsledku takové rozhodnutí zasahuje do základních práv účastníka řízení, který má nárok na*

to, aby jeho věc byla spravedlivě posouzena“. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, konstatoval, že pokud „z odůvodnění napadeného rozsudku městského soudu není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu, z jakého důvodu nepovažoval za důvodnou právní argumentaci stěžovatele v žalobě a proč subsumoval popsaný skutkový stav pod zvolené právní normy, pak je třeba pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a tím i nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.“. Nepřezkoumatelností z důvodu nesrozumitelnosti se Nejvyšší správní soud zabýval např. v rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, podle něhož lze „za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost obecně považovat takové rozhodnutí soudu, z jehož výroku nelze zjistit, jak vlastně soud ve věci rozhodl, tj. zda žalobu zamítl, odmítl nebo jí vyhověl, případně jehož výrok je vnitřně rozporný. Pod tento pojem spadají i případy, kdy nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostatcích odůvodnění soudního rozhodnutí. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody.“

[26] Kasační soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu a dospěl k názoru, že není nepřezkoumatelný. Z jeho odůvodnění je zřejmé, z jakého skutkového stavu soud vyšel, jak vyhodnotil pro věc rozhodné skutkové okolnosti a jak je následně právně posoudil. Z rozsudku krajského soudu jednoznačně vyplývají důvody, které krajský soud vedly k částečnému vyhovění návrhu. Stejně tak z něj jednoznačně plyne, proč krajský soud dospěl k závěru, že není oprávněn se v nynější fázi řízení zabývat návrhovatelem namítanou neproporcionální územní plán založenou na nerovném přístupu k jednotlivým vlastníkům pozemků regulovaným daným územním plánem. Krajský soud v napadeném rozsudku prezentoval ucelený argumentační systém, jehož závěry jsou zcela dostatečné (rozsudek má 18 stran) a přezkoumatelné. Není přitom povinností soudu vyvrátit každé podpůrné tvrzení, resp. dílčí argument. Podle konstantní judikatury není povinností správního soudu reagovat na každý dílčí argument uplatněný v podání a ten obsáhle vyvrátit; úkolem soudu je uchopit obsah a smysl argumentace a vypořádat se s ní (podpůrně srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 201/04, sp. zn. I. ÚS 729/2000, sp. zn. I. ÚS 116/05, sp. zn. IV. ÚS 787/06, sp. zn. ÚS 989/08, sp. zn. III. ÚS 961/09 a sp. zn. IV. ÚS 919/14). Např. v nálezu ze dne 12. 2. 2009 vydaném pod sp. zn. III. ÚS 989/08 Ústavní soud uvedl, že „Není porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná.“ (srov. také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 As 221/2014 - 43). Nejvyšší správní soud dodává, 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). Takovými vadami rozsudek krajského soudu netrpí. Námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku tudíž není důvodná.

[27] Nejvyšší správní soud se dále zabýval otázkou, zda krajský soud postupoval správně, pokud zrušil územní plán v části týkající se pozemku p. č. X a plochy BI 22.

pokračování

[28] Krajský soud zrušení části územního plánu týkající se pozemku navrhovatele (pozemku p. č. X) a plochy BI 22 odůvodnil tím, že pořizovatel územního plánu a návazně pak i odpůrce nesprávně vyřídili navrhovatelovu námitku uplatněnou dne 13. 6. 2018, což zapříčinilo nepřezkoumatelnost územního plánu ve vztahu k těmto plochám.

[29] Nejvyšší správní soud ze spisového materiálu zjistil v této souvislosti následující relevantní skutečnosti.

[30] Odpůrce požádal písemností ze dne 14. 4. 2015, č. j. 45/2015, Městský úřad Turnov (pořizovatele územního plánu) o pořízení nového územního plánu.

[31] Navrhovatel žádal o to, aby byl jeho pozemek p. č. X v novém územním plánu zařazen do zastavitelných ploch.

[32] Pořizovatel nejprve navrhl této žádosti vyhovět a zařadit pozemek p. č. X do stavebních pozemků. Pozemek navrhovatele byl proto zahrnut do návrhové plochy pro bydlení BI 16.

[33] Krajský úřad Libereckého kraje jako orgán ochrany ZPF ve svém stanovisku ze dne 11. 12. 2017, č. j. OÚPSŘ 169/2017/OÚP, uvedl, že plochu BI 16 pro bydlení o výměře 0,18 ha požaduje „dohodnout“, neboť se jedná o zemědělskou půdu v I. a II. třídě ochrany. Tuto lze odejmout ze zemědělského půdního fondu pouze v případě veřejného zájmu převyšujícího veřejný zájem na ochraně zemědělského půdního fondu. Takový veřejný zájem prokázán nebyl.

[34] Městský úřad Turnov jako orgán ochrany přírody a krajiny pak ve svém stanovisku ze dne 19. 12. 2017, č. j. OZP/17/3473KOR, sdělil, že s vymezením návrhové zastavitelné plochy BI 16 nesouhlasí z důvodu ochrany krajinného rázu místa.

[35] Na dohodovacích jednáních mezi pořizovatelem, určeným zastupitelem odpůrce (starostou obce), a zástupci orgánu ochrany ZPF a orgánu ochrany přírody a krajiny uskutečněných dne 23. 1. 2018 a dne 25. 1. 2018 bylo dohodnuto, že plocha BI 16 bude z návrhu územního plánu vypuštěna z důvodu nesouhlasných stanovisek orgánů ochrany ZPF a ochrany přírody a krajiny.

[36] Navrhovatel k návrhu územního plánu (neobsahujícímu již návrhovou plochu BI 16) podal dne 13. 6. 2018 námitku, ve které uvedl následující: *„Žádám o přepracování a znovu převedení části mého pozemku na pozemek stavební. Pozemek mám zasítovaný, vlastní studna, el. přípojka. Jedná se mi o 50-55 m² z 1 852 m². Není to žádný spekulativní záměr, ale řešení mého bytového problému. Zatím mám trvalé bydliště na OÚ v Janově n./N.“*

[37] Pořizovatel územního plánu v písemnosti ze dne 1. 10. 2018, č. j. ORM/18/2078/CIK, nazvané *„Návrh rozhodnutí o námitkách uplatněných k návrhu Územního plánu Kobyly“* adresované dotčeným orgánům navrhl námitce navrhovatele vyhovět. Uvedl, že se jedná o oplocenou zahradu, která přímo navazuje na zastavěné území. Dále dodal, že *„[v] řešené části obce prozatím nebyl navržen žádný rozvoj a územní plánování zajišťuje předpoklady pro udržitelný rozvoj území soustavným a komplexním*

řešením účelového využití prostorového uspořádání území s cílem dosažení obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území. Navrhujeme navrátit část lokality BI 16 a zahrnout 800 m² pozemku p. č. X k.ú. K. do Ploch bydlení - bydlení individuální. Obec s návrhem souhlasí.“

[38] Orgán ochrany ZPF ve stanovisku ze dne 29. 10. 2018, č. j. OÚPSŘ 169/2017/OÚP, uvedl, že s návrhem rozhodnutí o námitce nesouhlasí. Konstatoval, že pozemek p. č. X tvoří zemědělská půda I. a II. stupně ochrany. Plocha je nadto vymezena mimo zastavěné území a vybíhá do volné krajiny. Vzhledem k rozsahu ploch, které již byly orgánem ochrany ZPF schváleny jako plochy pro bydlení (3, 9635 ha), nejde o další nezbytný zábor ZPF. Nesouhlas se zahrnutím 800 m² z navrhovatelova pozemku do zastavitelných ploch pak vyjádřil i orgán ochrany přírody a krajiny, který odkázal mj. na nevhodnou návaznost na bodové osídlení a na pohledovou exponovanost lokality, ve které není žádoucí umísťování dalších záměrů (stanovisko ze dne 31. 10. 2018, č. j. OZP/18/3136/KOR).

[39] Dne 17. 1. 2019 proběhlo ve věci navrhovatelovy námítky dohodovací jednání, kterého se zúčastnil navrhovatel, určený zastupitel odpůrce, zástupci pořizovatele a zástupci orgánu ochrany ZPF a orgánu ochrany přírody a krajiny. V zápisu z tohoto jednání je uvedeno, že navrhovatel a určený zastupitel odpůrce vznesli návrh na „*směnu části (400 m²) pozemku p. č. X k.ú. K. (lokalita BI 22), který je v Plochách bydlení – bydlení individuální. Část uvedeného pozemku jsou majitelé ochotni směnít ve prospěch pozemku p. č. X (lokalita BI 16), který je nyní v Návrhu územního plánu (ÚP) Kobyly po veřejném projednání veden jako Plochy zemědělské – zahrady, sady. Zemědělská půda pozemku p. č. X i pozemku p. č. X k.ú. K. je zahrnuta do I. a II. třídy ochrany BPEJ. Dojde tedy ke směně stejně kvalitní půdy.*“ V citovaném zápise je dále uvedeno, že orgán ochrany ZPF i orgán ochrany přírody a krajiny s navrženou „*směnou*“ souhlasí a akceptují zredukování plochy BI 22 ve prospěch lokality BI 16.

[40] Ze správního spisu dále plyne, že navrhovatel se dne 23. 1. 2019 dostavil k pořizovateli územního plánu a uvedl, že se nedohodl s jedním z vlastníků pozemku p. č. X na sjednané směně funkčních využití pozemku navrhovatele a plochy BI 22. V záznamu z daného jednání je dále uvedeno, že „*[j]elikož ústně sjednaná dohoda mezi vlastníky uvedených lokalit nebyla písemně potvrzena, nebude zmenšení lokality BI 22 zahrnuto do pokynů k úpravě Návrhu Územního plánu Kobyly po veřejném projednání a z tohoto důvodu nebude lokalita BI 16 znovu zahrnuta do návrhových ploch. Sjednaná dohoda z dohodovacího jednání s dotčenými orgány ze dne 17. 1. 2019 tedy nebude realizována v čistopisu Územního plánu Kobyly, protože nedošlo k písemnému potvrzení dohody mezi vlastníky lokalit. Pozemek p. č. X k.ú. K. zůstane v plochách zemědělských – zahrady, sady, jako byl zakreslen k veřejnému projednání Návrhu Územního plánu Kobyly.*“

[41] Dne 6. 2. 2019 bylo pořizovateli územního plánu doručeno podání navrhovatele nazvané „*návrh územního plánu Kobyly - doplnění námitek vlastníka pozemku*“, ve kterém se navrhovatel domáhal rovného přístupu k němu a k dalším vlastníkům pozemků (jejichž pozemky byly začleněny do zastavitelných ploch) a tvrdil, že nevyhověním požadavku navrhovatele na začlenění minimální plochy do ploch zastavitelných při současném začlenění násobně větších ploch do ploch zastavitelných porušuje odpůrce zásadu proporcionality. Dále pak navrhovatel uvedl, že otázka rozsahu zastavitelných ploch je

pokračování

otázkou, kterou se má zabývat pořizovatel a následně odpůrce. Nebylo na vlastních pozemků, aby se čehokoliv vzdávali či s něčím souhlasili. Pořizovatel a odpůrce rozhodují o tom, které pozemky budou zastavitelné. Mají tak činit s přihlédnutím k různorodým zájmům v daném území.

[42] Pořizovatel územního plánu písemností ze dne 26. 2. 2019, č. j. ORM/19/334/CIK, navrhovateli sdělil, že doplnění námitek bylo podáno po lhůtě dle § 52 odst. 3 stavebního zákona, protože k němu nelze přihlížet.

[43] Dne 4. 4. 2019 bylo odpůrci doručeno podání navrhovatele nazvané „*návrh územního plánu Kobylky - žádost vlastníka o vrácení návrhu k úpravě*“. V tomto podání navrhovatel zopakoval, že jeho cílem je stavba malého domku řešícího jeho bytové potřeby (v současné době bydlí v mobilhausu a trvalé bydliště má na ohlašovně obecního úřadu). Zopakoval, že vynětí jeho pozemku ze zastavitelných ploch by mohlo představovat porušení rovného přístupu (diskriminaci).

[44] Na veřejném zasedání zastupitelstva odpůrce konaném dne 8. 4. 2019 byla žádost navrhovatele ze dne 4. 4. 2019 zamítnuta jako nedůvodná s tím, že veškeré námítky již byly projednány během přípravy územního plánu. Na tomto veřejném zasedání bylo dále vydáno usnesení č. 2019/04/3a, kterým zastupitelstvo odpůrce ověřilo, že územní plán není v rozporu s Politikou územního rozvoje České republiky, se Zásadami územního rozvoje Libereckého kraje a se stanovisky dotčených orgánů. Usnesením č. 2019/04/3b dále zastupitelstvo odpůrce schválilo rozhodnutí o námitkách. Usnesením č. 2019/04/3c pak zastupitelstvo odpůrce vydalo územní plán formou opatření obecné povahy. V hlavním výkresu tohoto územního plánu je pozemek p. č. X vlastněný navrhovatelem zakreslen v celé výměře jako plocha zemědělská - zahrady, sady (tj. nezastavitelná plocha, u které územní plán stanoví následující možnosti využití: „*hlavní využití: plochy zahrad; přípustné využití: oplocené i neoplocené zahrady s funkcí okrasnou, rekreační a užitkovou, doplňování a obnova stromových výsadeb, orná půda a trvalé travní porosty, doplňkové stavby související s hlavním využitím (například kolny pro uložení nářadí, včelíny), liniové stavby technické a dopravní infrastruktury; nepřípustné využití: stavby a činnosti nesouvisející s hlavním a přípustným využitím, plantáže geograficky nepůvodních druhů, příp. plantáže energetických plodin*“). Na straně 60 odůvodnění územního plánu je pak uvedeno, že námitce navrhovatele se nevyhovuje, což je odůvodněno následovně: „*Návrh rozhodnutí o námitkách byl pořizovatelem rozeslán dotčeným orgánům dne 01.10.2018 písemností ORM/18/2078/CIK, ve kterém se navrhovalo navrátit část lokality BI 16 a zahrnout 800m² pozemku p.č. X k.ú. K. do Ploch bydlení - bydlení individuální. K Návrhu rozhodnutí o námitkách bylo doručeno 6 stanovisek dotčených orgánů, ze kterých 2 byla nesouhlasná. Na základě nesouhlasných stanovisek bylo svoláno dohodovací jednání na den 17.01.2019 s dotčeným orgánem Krajského úřadu Libereckého kraje, odboru životního prostředí a zemědělství a s dotčeným orgánem hájícím zájmy na úseku ochrany přírody a krajiny Městským úřadem Turnov - odborem životního prostředí, ohledně uvedené námítky. S dotčenými orgány bylo dohodnuto zredukování lokality BI 22 ve prospěch lokality BI 16. Jelikož ústně sjednaná dohoda mezi vlastníky uvedených lokalit ohledně zmenšení lokality BI 22 ve prospěch lokality BI 16 nebyla písemně potvrzena a následně se nedohodli, nedošlo k realizaci sjednané dohody s dotčenými orgány. Pozemek p.č. X k.ú. K. (lokality BI 16) zůstane v plochách zemědělských - zahrady, sady.*“

[45] Krajský soud popsáná zjištění plynoucí ze spisového materiálu vyhodnotil tak, že pořizovatel územního plánu vypořádal navrhovatelovu námitku v rozporu se zákonem, neboť neměl v rozhodnutí o námitce pouze odkázat na nezdar dohody mezi navrhovatelem a vlastníky plochy BI 22. Pořizovatel a zprostředkovaně pak i odpůrce jako vydavatel územního plánu měli sami s ohledem na nakonec souhlasný postoj orgánů ochrany ZPF a ochrany přírody a krajiny posoudit nastalou situaci a zvolit nejvhodnější řešení vymezení zastavitelných ploch v daném území, při respektování zákonných hledisek a při zohlednění všech zájmů dotčených osob (ke změně funkčního využití plochy BI 22 přitom nebylo nutno mít souhlas vlastníků této plochy). Své úvahy v tomto ohledu měli pořizovatel a odpůrce vtělit do rozhodnutí o námitce. Neučinili-li tak, je územní plán v části týkající se pozemku p. č. X a plochy BI 22 stížen vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů.

[46] S uvedeným posouzením věci se kasační soud plně ztotožnil.

[47] Z rekapitulovaného spisového materiálu totiž plyne, že jak orgán ochrany ZPF, tak orgán ochrany přírody a krajiny vyslovily se začleněním části navrhovatelova pozemku do zastavitelných ploch na dohodovacím jednání proběhnuvším dne 17. 1. 2019 souhlas. Jak již uvedl krajský soud, tento souhlas přitom podmínily tím, že dojde k redukci (části) zastavitelné plochy BI 22 ve prospěch plochy BI 16 (vymezené na pozemku navrhovatele), nikoliv tím, že dojde k uzavření dohody mezi navrhovatelem a vlastníky plochy BI 22 o vzájemné „výměně“ funkčního využití části jejich pozemků, resp. tím, že vlastníci plochy BI 22 vysloví s redukcí jejich zastavitelné plochy souhlas. To plyne již ze zápisu ze samotného dohodovacího jednání ze dne 17. 1. 2019. Ačkoliv je v tomto zápisu zmíněno, že majitelé plochy BI 22 s redukcí této plochy souhlasí, souhlasná stanoviska dotčených orgánů nejsou na tuto skutečnost jakkoli navázána. Stanoviska jsou založena na tom, že plocha BI 22 je tvořena půdou stejné kvality jako pozemek navrhovatele. Uvedené ostatně odpovídá dikci zákona, resp. hodnotám, k jejichž ochraně jsou dotčené orgány povolány. Orgán ZPF ani orgán ochrany přírody a krajiny *a priori* nehájí soukromé zájmy vlastníků pozemků, nýbrž vykonávají státní správu ve věcech *péče o volně žijící živočichy, planě rostoucí rostliny a jejich společenstva, o nerosty, horniny, paleontologické nálezy a geologické celky, péče o ekologické systémy a krajinné celky, jakož i péče o vzhled a přístupnost krajiny* (orgán ochrany přírody a krajiny; viz § 2 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny) a ve věcech ochrany zemědělského půdního fondu *jako jedné z hlavních složek životního prostředí a základního přírodního bohatství naší země, nenahraditelného výrobního prostředku umožňujícího zemědělskou výrobu* (orgán ochrany ZPF; viz § 1 odst. 1 zákona o ochraně ZPF). Je tedy zřejmé, že v nyní projednávané věci bylo hlavním zájmem dotčených orgánů provedení redukce zastavitelné plochy BI 22 tvořené půdou stejné kvality jako pozemek navrhovatele (v tomto ohledu viz i stanovisko orgánu ochrany ZPF ze dne 29. 10. 2018, č. j. OÚPSŘ 169/2017/OÚP, ve kterém tento orgán poukázal na již územním plánem provedený zábor půdy, a dodal, že s ohledem na tento zábor nejde v případě pozemku navrhovatele o další nezbytný zábor ZPF). Zda budou s touto redukcí vlastníci plochy BI 22 souhlasit (či nikoliv) a tento svůj souhlas písemně potvrdí v rámci dohody s navrhovatelem, je přitom zcela mimo zákonný rámec působnosti dotčených orgánů.

[48] Je proto nutno odmítnout kasační tvrzení odpůrce, že stanoviska dotčených orgánů byla navázána na souhlas vlastníků plochy BI 22 se zmenšením této plochy a že při absenci

pokračování

dohody mezi navrhovatelem a vlastníky plochy BI 22 souhlasná stanoviska neplatila a bylo nutno vycházet z předchozích nesouhlasných stanovisek daných orgánů. Je naopak nutno uvést, že skutečnost, že navrhovatel se nepodařilo dojednat dohodu s vlastníky plochy BI 22, neměla sama o sobě vliv na platnost souhlasných stanovisek dotčených orgánů. Za této situace pak nelze než souhlasit s krajským soudem, že pořizovatel územního plánu postupoval nesprávně, odmítl-li navrhovatelovu námitku a ponechal jeho pozemek p. č. X v nezastavitelných plochách pouze s poukazem na nemožnost realizace dohody sjednané s dotčenými orgány, kterážto měla být způsobena tím, že navrhovatel a vlastníci plochy BI 22 se nedohodli a písemně nepotvrdili ústně sjednanou dohodu stran redukce zastavitelné plochy BI 22. Namísto toho pořizovatel územního plánu a odpůrce skutečně (jak uvedl krajský soud) měli sami posoudit nastalou situaci a při respektování zákonných hledisek měli vybrat takové řešení území, které bude co nejlépe vyhovovat všem zájmům v dotčeném území. V rámci tohoto postupu přitom měli respektovat i zdejší soudem opakovaně zdůrazňovaná omezení plynoucí ze samotného ústavního pořádku (požadavek rovného zacházení, předvídatelnosti právní regulace, minimalizace zásahů do individuálních práv fyzických a právnických osob atd. - viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 2. 2009, č. j. 2 Ao 4/2008 - 88. Územní plán může představovat zásadní omezení ústavně zaručeného práva vlastnit majetek (čl. 11 Listiny základních práv a svobod), které je přípustné pouze při splnění podmínek, jejichž komplex lze souhrnně označit za zásadu subsidiarity a minimalizace takového zásahu (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, body [47] až [52]). Z 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, přitom plyne, že má-li úprava území provedená územním plánem respektovat uvedené zásady a projít testem proporcionality, je nutné kumulativní 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 (viz i rozsudek zdejšího soudu ze dne 16. 2. 2016, č. j. 3 As 195/2015 - 55).

[49] Je tedy ve shodě s krajským soudem nutno uzavřít, že pořizovatel a odpůrce pochybili, pokud nepostupovali výše nastíněným způsobem, nastalou situaci sami neposoudili dle citovaných východisek, nýbrž pouze odkázali na nezdar dohody mezi navrhovatelem a vlastníky plochy BI 22. Taková argumentace nemůže obstát. Není totiž způsobilá adekvátně odůvodnit odmítnutí zařazení (části) navrhovatelova pozemku do zastavitelných ploch. Jinou (než výše uvedenou) argumentaci stran dané otázky pořizovatel ani odpůrce v územním plánu neuvedli. Nejvyšší správní soud tedy souhlasí se závěrem krajského soudu, že územní plán v části týkající se vypořádání navrhovatelovy námitky, resp. v části týkající se funkčního využití pozemku p. č. X a plochy BI 22 postrádá dostatek důvodů (na tomto závěru přitom nemůže ničeho změnit ani poukaz odpůrce na skutečnost, že plocha BI 22 byla do nyní přezkoumávaného územního plánu převzata z předchozího územního plánu), v důsledku čehož bylo třeba územní plán z této části rušit (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008 - 136, č. 1795/2009 Sb. NSS, či ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010 - 169). Krajský soud proto nepochybil, zrušil-li napadený územní plán v části týkající se pozemků p. č. X a zastavitelné plochy BI 22 a vrátil-li věc odpůrci k novému projednání.

[50] Tvrdí-li přitom nyní odpůrce, že při novém projednání věci musí nutně dojít ke stejnému řešení funkčního využití daných ploch a odkazuje-li na to, že žádná zákonná norma mu (ani pořizovateli územního plánu) bez dalšího neumožňuje odebrání (zmenšení) návrhové plochy bez souhlasu jejího vlastníka, je nutné jej odkázat na skutečnost, že zdejší soud se již zabýval tím, zda je k omezení práv vlastníků pozemků dotčených územním plánem nutný jejich souhlas. V právní větě usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, rozšířený senát Nejvyššího správního soudu uvedl, že „[z]a předpokladu dodržení zásady subsidiarity a minimalizace zásahu může územním plánem (jeho změnou) dojít k omezením vlastníka nebo jiného nositele věcných práv k pozemkům či stavbám v území regulovaném tímto plánem, nepřesáhnou-li spravedlivou míru; taková omezení nevyžadují souhlasu dotčeného vlastníka a tento je povinen strpět je bez náhrady.“ (důraz přidán). Uvedený právní závěr rozšířený senát zdejšího soudu odůvodnil následovně. „Územní plán reguluje možné způsoby využití určitého území. V tomto smyslu představuje významný, byť ve své podstatě spíše nepřímý zásah do vlastnického práva těch, jejichž nemovitosti tomuto nástroji právní regulace podléhají, neboť dotčení vlastníci mohou své vlastnické právo vykonávat pouze v mezích přípustných podle územního plánu. [...] Zásahy do vlastnického práva [...] musí mít zásadně výjimečnou povahu, musí být prováděny z ústavně legitimních důvodů a jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle a být činěny na základě zákona. [...] Omezení v podobě územního plánu je v obecné rovině uvedené podmínky schopno zpravidla splňovat. V první řadě má v principu legitimní důvody - územní plánování je prostředkem k harmonizaci poměrů na území jím regulovaném a umožňuje sladit veřejný zájem (včetně veřejného zájmu přesahujícího dimenze regulovaného území) s individuálními zájmy týkajícími se daného území. Znamená to tedy, že vlastníci dotčení územním plánováním jsou zásadně povinni - za předpokladu, že i další shora uvedené podmínky budou splněny - strpět i bez svého souhlasu omezení, která pro ně vyplývají z územního plánu, nepřesáhnou-li určitou míru, v rámci níž lze taková omezení po každém vlastníku bez dalšího spravedlivě požadovat (spravedlivou míru). Jaká míra to bude, je nutno posoudit vždy v konkrétním případě s přihlédnutím k rozhodným okolnostem [...] V některých případech dosažení ústavně legitimních a zákonem stanovených cílů územního plánování nebude možné dosáhnout způsobem, který by se každého jednotlivého z vlastníků pozemků a staveb na územním plánem regulovaném území dotkl toliko ve spravedlivé míře; v takovém případě je přípustný i zásah přesahující tuto míru, přičemž ani zde k jeho provedení není nutný souhlas dotčeného vlastníka. Přípustnost takového zásahu i proti vůli vlastníka je dána jeho ústavně legitimním a zákonem stanoveným cílem a splněním dalších podmínek, jejichž komplex lze souhrnně označit za zásadu subsidiarity a minimalizace takového zásahu (zásadou subsidiarity a minimalizace zásahů do vlastnických a jiných věcných práv při tvorbě územního plánu musí být, jak výše uvedeno, ostatně vedena veškerá omezení vyplývající z územního plánu, tedy i omezení nepřesahující spravedlivou míru; v opačném případě by se jednalo o ústavně nepřípustný, neboť v rozporu s čl. 4 odst. 4 LZPS jsoucí zásah).“ (důraz přidán).

[51] Je tedy zřejmé, že při procesu tvorby územního plánu může docházet k omezení vlastnických (a jiných věcných práv). K tomuto omezení přitom není za splnění výše citovaných podmínek potřeba souhlasu dotčené osoby (kromě výše uvedeného viz i odbornou literaturu - např. PRŮCHA, P. a kol. *Stavební zákon: praktický komentář*. Praha: Leges, 2017. Komentář. ISBN 978-80-7502-180-9.). Nebylo-li by tomu tak, změnil by se proces přijímání územního plánu v sérii bilaterálních jednání mezi pořizovatelem a vlastníky pozemků (bod 17 usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009,

pokračování

č. j. 1 Ao 1/2009 - 120). Na uvedeném závěru nemůže nic změnit ani poukaz odpůrce na nutnost náhrady za změnu území podle § 102 stavebního zákona. Nutno dodat, že podle § 102 odst. 2 stavebního zákona se náhrada poskytuje *vlastníkovi pozemku, kterému vznikla prokazatelná majetková újma v důsledku zrušení určení pozemku k zastavění na základě změny územního plánu nebo vydáním nového územního plánu*. Náhrada se přitom skládá z *vynaložených nákladů na přípravu výstavby v obvyklé výši, zejména na koupi pozemku, na projektovou přípravu výstavby nebo v souvislosti se snížením hodnoty pozemku, který slouží k zajištění závazku*. Podle § 106 odst. 2 stavebního zákona platí, že *uhradí-li obec nebo kraj náhradu za změnu v území, jsou oprávněny požadovat kompenzaci náhrady od orgánu, na základě jehož požadavku obsaženého ve stanovisku nebo závazném stanovisku bylo zrušeno určení pozemku k zastavění*. Pokud požadavek vedoucí ke zrušení zastavitelnosti pozemku byl uplatněn obecním úřadem nebo krajským úřadem a zcela jednoznačně vyplynul ze zákona, nařízení nebo usnesení vlády, vyhlášky nebo směrnice ministerstva, je za orgán podle věty první považován stát.

[52] Na uvedených závěrech nemůže ničeho změnit ani argumentace odpůrce uplatněná v jeho vyjádření ke kasační stížnosti navrhovatele stran toho, že pozemek navrhovatele byl zařazen do nezastavitelných ploch i před vydáním nyní přezkoumávaného územního plánu. Judikatura sice obecně dovodila, že vlastník pozemku nemůže být na svých právech dotčen v případě, kdy schválené funkční využití pozemků odpovídá dosavadnímu faktickému způsobu jejich využívání (usnesení dne 17. 6. 2010, č. j. 3 Ao 3/2010 - 48, rozsudek ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 Ao 2/2011 - 17), nicméně i „*v těchto případech musí být zřejmé, že postup pořizovatele územně plánovací dokumentace není svévolí a že zachování faktického stavu směřuje ke konkrétnímu cíli, kterého nelze dosáhnout jiným, šetrnějším způsobem*“ (rozsudek zdejšího soudu ze dne 23. 5. 2013, č. j. 7 AOs 4/2012 - 31). V nyní posuzované věci přitom navrhovatel v rámci soudního řízení namítal právě to, že zachování funkčního využití pozemku určeného jako „zahrady, sady“ je nepřiměřené a diskriminační. Z územního plánu nadto není zřejmé, zda postup pořizovatele nebyl svévolný a nepřiměřený, neboť pořizovatel (ani odpůrce) se těmito otázkami ohledně pozemku p. č. X nezabývali, až tak učinit měli (viz výše).

[53] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že krajský soud postupoval správně, pokud zrušil územní plán v části týkající se pozemku p. č. X a plochy BI 22. Kasační stížnost odpůrce napadající tento postup krajského soudu je tedy nedůvodná.

[54] Nejvyšší správní soud se dále zabýval kasační stížností navrhovatele.

[55] Navrhovatel je názoru, že krajský soud pochybil, pokud v ostatním (tj. v ostatních námitkách mimo námitek stran pozemku p. č. X a plochy BI 22) návrh na zrušení územního plánu zamítl. Zejména tvrdí, že krajský soud se měl věcně zabývat jím v návrhu tvrzenou neproporcionalitou (nepřiměřeností) územního plánu způsobenou nerovným přístupem k navrhovateli a dalším vlastníkům pozemků regulovaných územním plánem (kteréto byly nově zařazeny do zastavitelných ploch, příp. ponechány v zastavitelných plochách).

[56] Nejvyšší správní soud připomíná, že krajský soud v rozsudku (mj. s odkazy na rozhodnutí zdejšího soudu ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011 - 43, ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 AOs 3/2013 - 29, a ze dne 6. 11. 2014, č. j. 7 As 186/2014 - 49) dovodil, že otázkou

proporcionalitu územního plánu by se mohl zabývat pouze tehdy, pokud by byl navrhovatel v procesu přijímání územního plánu v tomto směru aktivní a vymezil-li by se proti funkčnímu využití pozemku p. č. X oproti vymezení zbylých návrhem napadených částí územního plánu a uplatnil-li by v tomto směru námitky, v nichž by explicitně namítal nepřiměřenost zásahu do svého vlastnického práva. Krajský soud byl názoru, že navrhovatel proporcionalitu územního plánu v procesu jeho přijímání účinně nezpochybnil. V námitce podané dne 13. 6. 2018 totiž proporcionalitu územního plánu nenapadl. Argumentaci stran neproporcionality uplatněnou až v doplnění námítky ze dne 6. 2. 2019 přitom nelze považovat za účinně uplatněnou, neboť byla uplatněna po plynutí lhůty dle § 52 odst. 3 stavebního zákona (podle kterého nejpozději do 7 dnů ode dne veřejného projednání může každý uplatnit své připomínky a dotčené osoby podle odstavce 2 námítky, ve kterých musí uvést odůvodnění, údaje podle katastru nemovitostí dokladující dotčená práva a vymezit území dotčené námitkou).

[57] Navrhovatel s uvedeným posouzením věci nesouhlasí. Uvádí zejména, že v procesu pořizování územního plánu nebyl zcela nečinný, podal námitku, kterou následně doplnil dalšími podáními, účastnil se veřejného projednání územního plánu i dalších jednání s odpůrcem a pořizovatelem územního plánu. Judikatura aplikovaná krajským soudem tudíž na věc nedopadá, neboť se týká případů, ve kterých byli navrhovatelé v procesu tvorby územního plánu zcela nečinní (nepodali proti obsahu územního plánu žádnou námitku).

[58] Nejvyšší správní soud se otázkou, zda se má správní soud věcně zabývat proporcionalitou územního plánu v situaci, kdy tato nebyla výslovně zpochybňována v rámci námítky uplatněné v procesu tvorby územního plánu, zabýval v rozsudku ze dne 18. 4. 2019, č. j. 9 As 65/2019 - 29. V tomto rozsudku s odkazem na judikaturu aplikovanou krajským soudem uvedl, že *„zkoumat proporcionalitu řešení zakotveného v územním plánu může soud pouze v případě, že se k ní již vyjádřil odpůrce v procesu přípravy územního plánu na základě podané námítky či připomínky. Po soudu není možné 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 (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011 - 43, ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 AOs 3/2013 - 29, ze dne 3. 12. 2014, č. j. 7 As 186/2014 - 48, ze dne 30. 1. 2018, 9 As 65/2019 č. j. 2 As 315/2015 - 113, ze dne 2. 8. 2018, č. j. 10 As 33/2018 - 39, nebo ze dne 20. 9. 2018, č. j. 10 As 366/2017 - 60).“* Dále ovšem zdejší soud zdůraznil, že nelze přehlédnout, že *„ve všech zmíněných rozhodnutích posuzoval Nejvyšší správní soud situaci, kdy navrhovatelé byli v průběhu procesu přijímání územního plánu zcela pasivní a námitky vůbec nepodali. Odpůrce tak nebyl povinen ve vztahu ke konkrétnímu pozemku odůvodnit zvolené funkční využití a uvést důvody, které vyvažují zásah do práva (zpravidla vlastnického) navrhovatele, který je územním plánem omezen ve volnosti nakládat s pozemkem dle vlastních představ. V takovém případě skutečně není na správním soudu, aby namísto obce odůvodňoval rozdílný způsob využití jednotlivých pozemků na jejím území. Zároveň soud nemůže pořizovateli územního plánu vyčítat, že nepředjímá nespokojenost dotčené osoby s dopadem územního plánu na zastavitelnost jejího pozemku a že z vlastní iniciativy tuto otázku dopodrobna neřeší. V nyní souzené věci se však jedná o situaci*

pokračování

odlišnou. Právní předchůdci stěžovatelky totiž námitky proti návrhu územního plánu řádně a včas podali, [...]. Je nesporné, že návrh podaný soudu a prosazující věcně jiné, subjektivně „správnější“ řešení nemá sloužit jako náhražka opomenutí, liknavosti nebo procesní taktiky navrhovatele. Jinými slovy, v procesu územního plánování by nemělo 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 (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 - 116). Právní předchůdci stěžovatelky mohli být v procesu přijímání nového územního plánu jistě aktivnější, a to již od zveřejnění návrhu jeho zadání v dubnu 2016. Nelze taktéž vyloučit, že pokud by své výhrady formulovali dříve, bylo by možné v rámci vzájemného dialogu s odpůrcem dospět ve vztahu k předmětnému pozemku k jinému řešení. Na základě tohoto dialogu by také bylo možné přesněji formulovat námitky proti územnímu plánu, jelikož s důvody funkčního zařazení svých pozemků by se právní předchůdci stěžovatelky mohli seznámit dříve, než v rozhodnutí o námitkách. Jakkoliv tedy nelze připustit, aby stěžovatelka nyní těžila z liknavosti svých právních předchůdců, dle Nejvyššího správního soudu zároveň není možné odbýt zásadní výhrady vůči napadenému opatření obecné povahy toliko z toho důvodu, že uplatněné námitky výslovně neoperovaly pojmy proporcionality a diskriminačního charakteru přijatého řešení. Takový postup by byl přepjatě formalistický a popíral by samotný účel rozhodnutí o námitkách, z něhož by se dotčené osoby měly vždy dozvědět, které zájmy byly upřednostněny před ochranou jejich práv. (důraz přidán).

[59] Na základě uvedených úvah zdejší soud v citovaném rozsudku dovodil, že „pokud dotčená osoba dle § 52 odst. 2 stavebního zákona podá proti návrhu územního plánu konkrétní námitky, v nichž zpochybňuje navrhované řešení s poukazem na zásah do konkrétních práv či chráněných zájmů, je na odpůrci, aby zásah do těchto práv v rozhodnutí o námitkách odůvodnil. Tyto důvody musí být samy o sobě přiměřené (proporcionální) zásahu do práv, a to bez ohledu na skutečnost, zda dotčená osoba v námitkách výslovně pojem „přiměřenost“ použila či nikoliv. Stejně tak je nepřipustné, aby tyto důvody byly vůči dotčené osobě diskriminační. Nejedná se přitom o situaci, kdy by měl soud hodnotit otázky, ke kterým se odpůrce v procesu územního plánu nevyjádřil. Odpůrce důvody funkčního zařazení pozemků stěžovatelky v odůvodnění rozhodnutí o námitkách předestřel. Právě ve vztahu k těmto důvodům je třeba zkoumat, zda je zvolené řešení přiměřené a zda nedochází ke svévolným rozdílům v zacházení se srovnatelnými pozemky v řešeném území.“ Zdejší soud proto uzavřel, že v případech, kdy navrhovatel podal námitky, v nichž poukazyval na zásah do svého vlastnického práva (ačkoliv ne přímo na neproporcionalitu územního plánu), a tyto námitky byly obcí „řádně vypořádány, [...] je krajský soud povinen zabývat se návrhovým bodem, kterým stěžovatelka namítá, že omezení jejích práv není ve vztahu k cíli sledovanému opatřením obecné povahy přiměřené“.

[60] Je tedy zřejmé, že úvahu krajského soudu, že se nemohl věcně zabývat proporcionality územního plánu, neboť navrhovatel tuto výslovně nezpochybnil v jeho námitce podané dne 13. 6. 2018 (ve které poukazyval na zásah do svého vlastnického práva způsobený nemožností výstavby rodinného domu), nelze bez dalšího aprobovat. V situacích nastíněných v citovaném rozsudku zdejšího soudu ze dne 18. 4. 2019, č. j. 9 As 65/2019 - 29, je soud povinen se námitkou stran proporcionality územního plánu zabývat a tuto věcně vypořádat, i přesto že navrhovatel proporcionality územního plánu výslovně nezpochybňoval v rámci jím uplatněné námitky. Neučiní-li tak soud, založí důvod ke zrušení svého rozsudku (viz body [26] a [28] rozsudku č. j. 9 As 65/2019 - 29).

[61] Nyní souzená věc se nicméně od věci vedené pod sp. zn. 9 As 65/2019 odlišuje. Ve věci sp. zn. 9 As 65/2019 pořizovatel v územním plánu explicitně uvedl, z jakého konkrétního důvodu nelze pozemek navrhovatelky zařadit do zastavitelných ploch (uvedeným důvodem bylo nedostatečné dopravní napojení pozemku). Proporcionalitu tohoto jednoznačně vyjádřeného důvodu přitom měl krajský soud (i v případě absence námítky napadající proporcionalitu územního plánu) dle názoru Nejvyššího správního soudu věcně posoudit. Ve věci sp. zn. 9 As 65/2019 zdejší soud výslovně uvedl, že krajský soud je povinen se zabývat proporcionalitou, pokud byly námítky navrhovatele „*řádně vypořádány*“ (viz výše citovaná pasáž rozsudku č. j. 9 As 65/2019 - 29). V nyní posuzované věci nicméně, jak již bylo výše uvedeno, nebyla námitka navrhovatele řádně vypořádána, když v územním plánu bylo pouze odkázáno na nezdar dohody mezi navrhovatelem a vlastníky plochy BI 22. Pořizovatel ani odpůrce tedy v územním plánu žádné relevantní důvody vynětí navrhovatelova pozemku ze zastavitelných ploch neuvedl. Krajský soud se proto proporcionalitou tohoto (neexistujícího) důvodu nemohl (a nemůže) zabývat (ze stejného důvodu se jí nyní nemůže zabývat ani Nejvyšší správní soud). Za této situace není namístě rozsudek krajského soudu rušit a vracet krajskému soudu věc k novému projednání (ani v rámci takového dalšího projednání věci by se totiž krajský soud proporcionalitou územního plánu nemohl meritorně zabývat).

[62] Je tedy nutno uzavřít, že ačkoliv je kasační námitka navrhovatele částečně důvodná, neboť nelze aprobovat tvrzení krajského soudu stran nemožnosti zabývat se proporcionalitou územního plánu z důvodu neuplatnění tohoto tvrzení v navrhovatelově námítce, závěr krajského soudu stran nemožnosti věcného posouzení proporcionality územního plánu nadále obstojí. Zjištěná vada rozsudku proto není důvodem pro jeho zrušení (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007 - 75, č. 1865/2009 Sb. NSS).

[63] Důvodem ke zrušení rozsudku krajského soudu pak nejsou ani další kasační námítky navrhovatele. Krajský soud nepochybil, posoudil-li navrhovatelova tvrzení stran porušení § 18 a § 19 stavebního zákona jako námítky obsahově spadající pod tvrzenou nepřiměřenost (neproporcionalitu) územního plánu. V návrhovém bodě týkajícím se porušení § 18 a § 19 stavebního zákona navrhovatel zpochybňoval nerovný přístup k jednotlivým vlastníkům, když poukazoval na to, že u něj (jako osoby, u které existuje naléhavá potřeba řešit bytovou situaci) nebyla vymezena zastavitelná plocha, avšak tato byla vymezena na pozemcích vlastněných osobami, u kterých taková potřeba neexistuje (nebo nebyla prokázána). Dále pak uváděl, jak bylo možno vzniklé nerovné zacházení odstranit (zmenšit plochu BI 22 či jiné v návrhu vyjmenované zastavitelné plochy). Poukazoval i na nutnost koordinování soukromých a veřejných zájmů v území. Taková tvrzení přitom svým obsahem nespádají pod porušení kogentních zákonných norem, jak nyní tvrdí navrhovatel, nýbrž jde skutečně (jak uvedl krajský soud) o tvrzení spadající do množiny námitky týkající se neproporcionality územního plánu (kterou se přitom krajský soud nemohl věcně zabývat, jak bylo vysvětleno výše).

[64] K navrhovatelově poslední kasační námítce stran nepřezkoumatelnosti stanovisek orgánu ochrany ZPF (způsobené tím, že v nich absentuje ve vztahu k záboru půdy I. a II. třídy ochrany na pozemcích p. č. X, p. č. X a p. č. X porovnání veřejného zájmu na ochraně zemědělského půdního fondu s jiným veřejným zájmem podle § 4 odst. 3 zákona o

pokračování

ochraně ZPF) pak Nejvyšší správní soud předně poukazuje na skutečnost, že navrhovatel v návrhu výslovně nenamítl nepřezkoumatelnost stanovisek orgánu ochrany ZPF způsobenou absencí argumentace ve smyslu § 4 odst. 3 zákona o ochraně ZPF (v návrhu navrhovatel uvedl, že orgán ochrany ZPF se nevyjádřil k novému záboru zemědělského půdního fondu na pozemcích p. č. X a p. č. X a neporovnal z hlediska ochrany zemědělského půdního fondu vymezení zastavitelné plochy pro navrhovatele s vymezením zastavitelných ploch BI 1, BI 2, BI 8, BI 9, BI 10, BI 15 a BI 22). Vzhledem k tomu, že navrhovatel předmětnou argumentaci neuplatnil v návrhu, nemohl se jí nyní zabývat ani Nejvyšší správní soud. Podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu přitom ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s. *in fine* brání tomu, aby stěžovatel v kasační stížnosti uplatňoval jiné právní důvody, než které uplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáváno, ač tak učinit mohl; takové námitky jsou nepřipustné. Ustanovení § 109 odst. 5 s. ř. s. naproti tomu brání tomu, aby se poté, co bylo vydáno přezkoumávané rozhodnutí, uplatňovaly skutkové novoty. K takto uplatněným novým skutečnostem kasační soud při svém rozhodování nepřihlíží (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2004, č. j. 1 Azs 34/2004 - 49, ze dne 25. 9. 2008, č. j. 8 Afs 48/2006 - 155, ze dne 30. 3. 2012, č. j. 4 Azs 1/2011 - 89, či usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2018, č. j. 8 Azs 259/2017 - 67). Pokud by bylo v řízení o kasační stížnosti před Nejvyšším správním soudem připuštěno uplatnění skutkových a právních novot, vedlo by to fakticky k popření kasačního principu, na němž je řízení o tomto mimořádném oprávněm prostředku vystavěno (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2012, č. j. 4 Azs 1/2011 - 89). Z procesní opatrnosti Nejvyšší nicméně správní soud poukazuje na fakt, že v souhlasném stanovisku ze dne 26. 7. 2018 orgán ochrany ZPF uvedl, že *„schválené plochy jsou z hlediska ZPF navrženy šetrně, v nezbytně nutném rozsahu s ohledem na stávající zástavbu. Nejsou navrhována nová sídla v krajině.“* Dodal, že předmětem daného stanoviska jsou ve většině případů plochy již dříve odsouhlasené a dosud platné v dosavadní územně plánovací dokumentaci. Nutno pak akcentovat i fakt, že navrhovatel ani žádná další osoba v procesu tvorby územního plánu nedostatečnost stanovisek orgánu ochrany ZPF nenapadli.

VII.

[65] Nejvyšší správní soud tedy shrnuje, že kasační stížnosti odpůrce a navrhovatele nejsou důvodné. Krajský soud postupoval správně, když návrhu na zrušení územního plánu částečně vyhověl, zrušil územní plán v části týkající se pozemku p. č. X plochy BI 22 a věc vrátil odpůrci k dalšímu řízení. Pro úplnost Nejvyšší správní soud opakuje, že na odpůrci nyní bude, jak již ostatně uvedl krajský soud, aby posoudil, jaké konkrétní (zákonu odpovídající) řešení bude v nejvyšší míře respektovat veškeré soukromé a veřejné zájmy týkající se daného území (jedním z těchto zájmů přitom zcela jistě je i zájem navrhovatele vyřešit svou bytovou situaci). Při tomto posouzení bude odpůrce vázán výše uvedenými východisky a zásadami, zejména zásadou proporcionality a subsidiarity a minimalizace zásahu. Je přitom nutné, aby veškeré úvahy odpůrce byly adekvátně argumentačně podepřeny a byly přezkoumatelně vyjádřeny v odůvodnění.

[66] Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud kasační stížnosti neshledal důvodnými, zamítl tyto podle § 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s. Ve věci přitom rozhodl na základě oprávnění stanoveného v § 109 odst. 2 s. ř. s. bez jednání.

[67] O náhradě nákladů řízení o kasačních stížnostech Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Navrhovatel ani odpůrce nebyli v řízení o kasačních stížnostech úspěšní, nemají tedy právo na náhradu nákladů řízení.

[68] Výrok ve vztahu k osobám zúčastněným na řízení vychází z § 60 odst. 5 s. ř. s., podle něhož má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Z důvodů hodných zvláštního zřetele jí může soud na návrh přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. V daném řízení osoby zúčastněné na řízení neplnily žádné povinnosti, které by jim soud uložil, přičemž nebyly shledány ani žádné důvody hodné zvláštního zřetele. Žádné náklady řízení nadto ani neuplatnily. Nejvyšší správní soud proto rozhodl, že osobám zúčastněným na řízení se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

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

V Brně dne 21. května 2020

JUDr. Tomáš Foltas
předseda senátu