



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty, soudce Zdeňka Kühna a soudkyně Michaely Bejčkové v právní věci navrhovatelů: **a) V. F., b) E. F.**, zastoupeni JUDr. Markem Krížem, Ph.D., advokátem se sídlem Masarykovo náměstí 91/28, Karviná, proti odpůrkyni: **obec Kurovice**, se sídlem Kurovice 68, Míšovice u Holešova, zastoupená JUDr. Radkem Ondrušem, advokátem se sídlem Bubeníčкова 502/42, Brno, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy č. 1/2016, jímž se vydává územní plán obce Kurovice, schválený zastupitelstvem obce Kurovice dne 27. 4. 2016, účinný ode dne 18. 5. 2016, v řízení o kasační stížnosti odpůrkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 13. 2. 2018, čj. 65 A 5/2017-154,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 13. 2. 2018, čj. 65 A 5/2017-154, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] V části opatření obecné povahy č. 1/2016, jímž byl vydán územní plán obce Kurovice, který byl schválen zastupitelstvem obce Kurovice dne 27. 4. 2016, účinný ode dne 18. 5. 2016 (dále jen „opatření obecné povahy“), bylo stanoveno vymezení zastavitelných ploch, ploch přestavby a systému sídelní zeleně a podmínky prostorového uspořádání ploch - „Plocha sídelní zeleně“ a „Plocha smíšená výrobní 55“, které sestávají z pozemků parc. č. X, X, X, X, X, st. X, st. X, vše v k. ú. X.

[2] Opatření obecné povahy napadli navrhovatelé návrhem, kterému krajský soud vyhověl a v záhlaví označeným rozsudkem územní plán v uvedené části zrušil (výrok I). Dále krajský soud zrušil opatření obecné povahy v části přílohy B bodu 5, jež obsahuje rozhodnutí o námitkách (výrok II).

[3] Krajský soud dovodil, že odpůrkyně založila své závěry o nutnosti zvýšené ochrany nemovité kulturní památky - tvrže Kurovice (dále jen „tvrz“) – změnou funkčního využití pozemků na „*prosté úvaze*“, že čím více bude okolí tvrže zastavěno, tím více se zhorší její pohledové vnímání a ochrana. Krajský soud zdůraznil, že veřejný zájem na ochraně nemovitých kulturních památek nelze považovat za absolutní, pokud přímo koliduje s ochranou jiných, byť soukromých, zájmů vlastníků dotčených pozemků. Dospěje-li příslušný orgán při pořizování a vydání územního plánu k závěru o nezbytnosti omezit práva vlastníků změnou funkčního využití dotčených pozemků za účelem ochrany veřejného zájmu, je nutné, aby svůj postup náležitě (v projednávané věci na základě odborných poznatků) zdůvodnil na podkladě objektivně zjištěných informací. Pouze tak lze zhodnotit, zda bylo zvolené řešení proporcionální, či zda naopak představovalo nepřiměřený zásah do vlastnických práv. Podle závěrů krajského soudu nebyl tento požadavek v projednávané věci naplněn. Krajský soud s odkazem na § 1 odst. 2 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči (dále jen „zákon o státní památkové péči“), zdůraznil, že orgány státní památkové péče, z jejichž závěrů odpůrkyně primárně vycházela, se svou činností zaměřují především na zajištění ochrany kulturních památek, nikoli na hodnocení, zda v souvislosti se zajištěním této ochrany budou vlastnická práva jiných osob dotčena proporcionálně.

[4] Závěry odpůrkyně opřené o stanoviska dotčených orgánů státní památkové péče jsou dle závěrů krajského soudu jednostranné a neumožňují posoudit, zda je zvýšená ochrana tvrže na úkor výkonu vlastnických práv navrhovatelů objektivně nezbytná, v souladu s cíli územního plánování [§ 18 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)], a proporcionální.

[5] Odpůrkyně přitom podle krajského soudu může odborné závěry ohledně aktuálních (popř. i budoucích) dálkových a blízkých pohledů na tvrz získat na základě zpracování územní studie (§ 30 odst. 2 stavebního zákona). Tento postup je namísto právě v situaci, kdy je územní plán, jakož i rozhodnutí o námitkách navrhovatelů, závislé na odborném posouzení stavu v území. Vše uvedené vedlo k tomu, že námitky navrhovatelů byly vypořádány na základě nedostatečně zjištěného skutkového stavu a z tohoto důvodu nelze ani posoudit, zda byl porušen princip proporcionality při omezení vlastnického práva ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

[6] Krajský soud zdůraznil, že již v zadání územního plánu bylo požadováno prověření možnosti zřídit ochranné pásmo tvrže, a to s odkazem na zákonem stanovenou předvídatelnost takového postupu a nutnost přiznat náhradu za omezení vlastnického práva. Krajský soud nezpochybnil, že odpůrkyně v odůvodnění územního plánu (viz str. 78) zdůvodnila, proč k řešení ochrany tvrže ve formě zřízení ochranného pásma nepřistoupila – jedná se o postup, který by byl v rozporu s právní úpravou obsaženou ve stavebním zákoně. K tomu ovšem krajský soud dodal, že rozhodnutí o zřízení ochranného

pokračování

pásma sice není řízením na žádost, ale není vyloučeno, aby jakýkoli správní orgán podal podnět k zahájení tohoto řízení.

[7] Dále krajský soud vytkl, že ani dotčený orgán státní památkové péče, který ve stanovisku k návrhu na rozhodnutí o námitkách navrhovatelů argumentoval nutností zamezit dalšímu zastavění pozemků v blízkosti tvrže, nevyužil možnosti zřídit ochranné pásmo v blízkosti tvrže. To podle krajského soudu vzbuzuje pochybnosti o tom, zda stanovisko dotčeného orgánu státní památkové péče k námitkám navrhovatelů, resp. ke změně funkčního využití dotčených pozemků, bylo skutečně motivováno „*reálnou potřebou zvýšené ochrany tvrže, či toliko nezbytností jednat v souladu s účelem státní památkové péče*“.

[8] Krajský soud zdůraznil, že změnou funkčního využití pozemků navrhovatelů jim bylo znemožněno provádět další zástavbu, aniž bylo dostatečně odborně zhodnoceno, zda nebude pro účely ochrany tvrže dostačující striktní omezení její výškové hladiny či jiných parametrů. Dlouhodobá podnikatelská a související stavební činnost navrhovatelů na dotčených pozemcích sice navrhovatelům negarantuje neměnnost územního plánu, ale o to více musí být zásadní změny v dotčeném území dostatečně zdůvodněny a ve vztahu k vlastnickým právům navrhovatelů jejich důsledky minimalizovány.

[9] Podle krajského soudu nelze ani pominout, že odpůrkyně usilovala o kompenzaci omezení vlastnických práv navrhovatelů formou změny funkčního využití jejich pozemků na druhé straně výrobního areálu společnosti VINAMET CZ. Odpůrkyně se však nijak nezabývala skutečností, zda se jedná o náhradu adekvátní, která koresponduje také se zájmy navrhovatelů na využití daných pozemků. Podle názoru krajského soudu je v tomto ohledu rozhodujícím faktorem též faktická možnost jejich zastavění v kontextu celého výrobního areálu společnosti VINAMET CZ, který byl projektován jako jeden funkční celek.

[10] Krajský soud dále dovodil, že odpůrkyně neprokázala navrhovateli namítané zastírané prosazování soukromého zájmu vlastníka tvrže.

II. Podstatný obsah kasační stížnosti a vyjádření navrhovatelů

[11] Odpůrkyně (dále jen „stěžovatelka“) napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností, v níž zejména vytkla, že krajský soud vyšel jen z názoru navrhovatelů, ale nijak se nevypořádal s její argumentací, a to zejména v té části, která se týkala skutečného charakteru dotčených pozemků ve vztahu k posouzení proporcionality vlastního zásahu.

[12] Stěžovatelka odmítla úvahu, že své závěry založila na požadavku absolutní ochrany tvrže. V odůvodnění textové části opatření obecné povahy přesně popsala, proč k danému řešení přistoupila. Stěžovatelka omezila navrhovatele pouze v rozsahu nezbytném pro zachování historického jádra obce. Opatření nadále umožňuje navrhovatelům podnikat, popř. rozšířit výrobní areál.

[13] Krajský soud nerespektoval rozsudek NSS ze dne 6. 6. 2013, čj. 1 AOs 1/2013-85, podle kterého nemá soud za žalobce (navrhovatele) spekulativně domýšlet další argumenty a vybírat z reality skutečnosti na podporu žaloby (návrhu). Krajský soud nahradil úvahu správního orgánu tam, kde mu zákon takové právo nepřiznává. Posouzení vhodnosti územně plánovací dokumentace není předmětem soudního přezkumu, neboť pokud zvolené řešení nekoliduje s veřejným zájmem, může obec do územního plánu promítnout vlastní představu o uspořádání území. Napadený rozsudek tak nepřiměřeně zasahuje do ústavního práva stěžovatelky na samosprávu (srov. rozsudky NSS ze dne 18. 7. 2006, čj. 1 Ao 1/2006-74, a ze dne 24. 10. 2007, čj. 2 Ao 2/2007-73).

[14] Stěžovatelka dále namítla, že krajský soud v její neprospěch deformoval skutkové závěry, resp. obsah spisu. Navrhovatelé přitom chrání jen svůj soukromý zájem na pokračování jimi provozované výroby.

[15] Krajský soud také nesprávně vyložil stanovisko stěžovatelky k aktivní legitimaci navrhovatelů; stěžovatelka jim neupírala tuto legitimaci k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy z titulu jejich vlastnického práva. Podle ní měla být hodnocena aktivita v námitkovém řízení při přípravě územního plánu, kdy navrhovatelé nepodali žádnou konkrétní námitku. Jejich námitky představují pouze obecný nesouhlas se změnou regulace v lokalitě s odkazem na vlastnické právo navrhovatelů k dotčeným pozemkům. Tyto námitky byly řádně vypořádány (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 27. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11).

[16] Požadavek krajského soudu, aby stěžovatelka vycházela při posouzení námitek nejen z jejich obsahu, ale i z dalších skutečností, překračuje limity zákonnosti soudního přezkumu a směšuje dvě odlišná řízení (srov. rozsudek NSS ze dne 17. 1. 2014, čj. 5 AOs 2/2013-83).

[17] Podle názoru stěžovatelky nemůže být znalost pořizovatele územní dokumentace o dalších okolnostech, jež do řízení nebyla patřičně procesně promítnuta, podkladem územního plánování. Takový postup by sám o sobě porušil princip předvídatelnosti rozhodování správních orgánů (srov. rozsudek NSS ze dne 25. 11. 2015, čj. 6 As 176/2045-31).

[18] Stěžovatelka považuje za překvapivý závěr krajského soudu, že dotčená lokalita se nenachází v centru obce, neboť Kurovice jsou tzv. liniovou obcí, která je primárně rozložena podél pátevní komunikace, nicméně její střed tvoří právě torzo historické zástavby – tvrz, kostel, fara a přilehlý parčík. Právě na tuto lokalitu z jedné strany (od středové komunikace vně do polí) navazují sporné nemovitosti. Kolem tvrze vždy byla zelená plocha, a to včetně pozemků navrhovatelů, jakkoli byly určeny k prvovýrobě.

[19] Stěžovatelka připustila, že v devadesátých letech minulého století proběhla v části výrobního areálu (nikoli však v bezprostřední blízkosti centra obce) rekonstrukce, která jej částečně přeměnila v jiný druh výroby než primárně zemědělský. Pozemků, které jsou dotčeny změnou funkčního využití, se však výroba, resp. její změna, dotkla minimálně. Všude tam, kde byla provedena změna na veřejnou zeleň, se nyní reálně o zeleň jedná a tyto pozemky nejsou a nebyly dotčeny ani uvažovaným záměrem

pokračování

navrhovatelů. Práva navrhovatelů tedy nejsou nijak dotčena, neboť provedená změna jim nebrání jejich nemovitosti užívat způsobem, jakým činili dosud (srov. rozsudek NSS ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 2/2011-17).

[20] Podle stěžovatelky je legitimní úvahou územního plánování nepřipustit takovou výstavbu, která by ještě více, než je tomu nyní, přiblížila výrobní haly památkově chráněnému objektu tvořícímu dominantu obce, kterou by měl zůstat i nadále. Rozšíření výrobního areálu mimo centrum obce, a to z jeho druhé strany, nic nebrání.

[21] Nelze souhlasit se závěrem krajského soudu, že územním plánováním nelze regulovat výstavbu tam, kde jiný zvláštní zákon umožňuje stanovit tzv. ochranné pásmo, neboť účelem ochranného pásma je jiný veřejný zájem.

[22] Stěžovatelka neví, jakým dalším odborným stanoviskem než stanoviskem dvou dotčených orgánů památkové péče (včetně Národního památkového ústavu) by měla dokládat své závěry o nevhodnosti výstavby v bezprostředním okolí tvrze.

[23] Konečně stěžovatelka krajskému soudu vytkla, že v rozporu s konstantní judikaturou samostatně zrušil rozhodnutí o námitkách.

[24] Stěžovatelka navrhla, aby NSS rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[25] Navrhovatelé se ztotožnili s rozsudkem krajského soudu a navrhli zamítnutí kasační stížnosti. Za účelovou a pouze obecnou označili námitku stěžovatelky, že krajský soud nerespektoval rozsudek NSS ze dne 6. 6. 2013, čj. 1 Aos 1/2013-85 (správně rozsudek NSS sp. zn. 1 Aos 6/2013 - pozn. NSS). Krajský soud nepřekročil rozsah ani důvody, které byly uplatněny v návrhu.

[26] Podle navrhovatelů krajský soud pouze konstatoval, že stěžovatelka porušila zákon, a nijak nenahradil úvahu správního orgánu.

[27] Naplnění požadavku na zpracování územní studie nelze považovat za nadbytečnou povinnost stěžovatelky; jedná se o nezbytnou součást procesu územního plánování. Krajský soud nikde ve svém rozsudku kategoricky nestanovil povinnost vypracovat územní studii či jiný dokument, pouze konstatoval, že pořízené podklady pro změnu funkčního využití nejsou dostatečně přesvědčivé.

[28] Přisvědčit nelze podle navrhovatelů ani kasační námitce týkající se zřízení ochranného pásma tvrze. Krajský soud se touto otázkou podrobně zabýval a jeho závěry nelze považovat za mylné. Totéž lze konstatovat také o hodnocení odborných stanovisek dotčených orgánů státní památkové péče.

[29] Navrhovatelé rovněž zdůraznili, že stěžovatelce nikdo neupírá její právo rozhodovat o funkčním využití svého území. Krajský soud pouze konstatoval, že pokud se mění funkční využití pozemků, je zapotřebí takovou změnu řádně zdůvodnit.

[30] Stěžovatelka podle navrhovatelů v kasační stížnosti účelově zkreslila věcnou legitimaci navrhovatelů. Její tvrzení, že krajský soud měl za to, že bylo povinností stěžovatelky vycházet při posouzení námitek nejen z jejich obsahu, ale i z dalších skutečností, které přísluší zkoumat stavebnímu úřadu, a nikoli stěžovateli, není pravdivé. Byla to právě stěžovatelka, kdo tvrdil, že na dotčených pozemcích navrhovatelé v předcházející době nestavěli ani nezačali řízení podle stavebního zákona. Tuto skutečnost stěžovatelka také uvedla v odůvodnění územního plánu. Navrhovatelé na toto nepravdivé a zavádějící tvrzení stěžovatelky reagovali pouze tím, že se jeho nepravdivost snažili prokázat, a to konkrétními rozhodnutími, resp. žádostmi. Z napadeného rozsudku ani nevyplývá, že by krajský soud jakkoli konstatoval, že stěžovatelka měla při posuzování námitek navrhovatelů vycházet i z dalších skutečností, které náleží do pravomoci stavebního úřadu. Odkaz stěžovatelky na rozsudek NSS ze dne 17. 1. 2014, čj. 5 AOs 2/2013-83, je proto nepřipadný.

[31] Dále navrhovatelé uvedli, že stěžovatelka doposud neuplatnila námitku, podle níž se v případě posuzované lokality jedná o centrum obce, a to včetně toho, že obec Kurovice je tzv. liniovou obcí. Ze strany stěžovatelky se tedy jedná podle § 104 odst. 4 s. ř. s. o kasační důvod, který neuplatnila v řízení před krajským soudem, přestože tak učinit mohla.

[32] Navrhovatelé se podrobně vyjádřili ke způsobu využívání dotčených pozemků v minulosti. V tomto směru rovněž odkázali na svá předchozí stanoviska a vyjádřili nesouhlas s kasační námitkou, že jejich práva nebyla nijak dotčena, protože uvedená změna jim nebrání nemovitosti užívat způsobem, jakým jej užívali dosud. Rozsudek NSS, na který stěžovatelka v této souvislosti odkázala, řeší skutkově odlišnou věc.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[33] Kasační stížnost je důvodná.

[34] Úvodem NSS v obecné rovině konstatuje, že není pochyb o tom, že navrhovatelé jsou jako vlastníci pozemků dotčených změnou územního plánu k podání návrhu aktivně legitimováni a byli oprávněni k podání námitek. To ovšem neznamená, že jejich námitkám muselo být vyhověno. NSS připomíná, že není úkolem soudu stanovovat, jakým způsobem má být určité území využito, popř. vnucovat určitou variantu. Úkolem soudu je pouze sledovat, zda se obec při tvorbě územního plánu pohybovala ve stanovených mezích (viz rozsudek NSS ze dne 24. 10. 2007, čj. 2 AOs 3/2007-40).

[35] Co se týče otázky proporcionality zásahu, je vhodné uvést, že podle ustálené judikatury NSS je územní plán v souladu se zásadou subsidiarity a minimalizace zásahu, pokud kumulativně splňuje následující podmínky: 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 usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 AOs 1/2009-120).

pokračování

[36] Pro soudní přezkum souladu opatření obecné povahy se zákonem vymezil NSS tzv. algoritmus (test) soudního přezkumu. Jednotlivé na sebe navazující kroky takového algoritmu vyplývají zejména z § 101d odst. 1, 2 s. ř. s. (viz např. rozsudek NSS ze dne 24. 10. 2007, čj. 2 Ao 2/2007-73).

[37] V prvním kroku se posuzuje, zda měla stěžovatelka vůbec samotnou pravomoc vydat napadené opatření obecné povahy, druhý krok spočívá v přezkumu otázky, zda stěžovatelka při vydávání opatření obecné povahy nepřekročila zákonem vymezené meze působnosti. Tyto otázky nejsou v projednávané věci sporné, a proto se jimi NSS podrobněji nezabýval.

[38] Ve třetím kroku bylo zapotřebí v hranicích uplatněných kasačních námitek vyhodnotit, zda napadené opatření obecné povahy bylo vydáno zákonným postupem.

[39] Krajský soud v této souvislosti považoval za vadné odůvodnění rozhodnutí o námitkách navrhovatelů, a to na základě nedostatečně zjištěného skutkového stavu věci (nedostatku odborných dokladů). S tímto posouzením stěžovatelka nesouhlasí.

[40] Rozhodnutí o námitkách, které musí obsahovat vlastní odůvodnění, je součástí odůvodnění opatření obecné povahy (§ 172 odst. 5 věta pátá správního řádu), a proto je třeba vnímat je ve vzájemné souvislosti. Na odůvodnění rozhodnutí o námitkách je přitom nutné klást stejné požadavky jako v případě jiných správních rozhodnutí (§ 68 odst. 3 správního řádu) a za nepřezkoumatelné nelze považovat rozhodnutí o námitkách, z jehož odůvodnění (a potažmo z odůvodnění celého opatření obecné povahy) je zřejmé, jak byla daná problematika uvedená v námitce řešena (viz rozsudky NSS ze dne 23. 7. 2009, čj. 9 As 71/2008-109, ze dne 24. 10. 2010, čj. 1 Ao 5/2010-169, č. 2266/2011 Sb. NSS, a ze dne 9. 12. 2016, čj. 8 As 89/2016-48). Zbývá dodat, že při hodnocení odůvodnění rozhodnutí o námitkách proti návrhu územního plánu se soudy musejí vyvarovat přehnaného formalismu, v jehož důsledku by mohly nepřipustně zasáhnout do práva obce na samosprávu a ohrozit funkčnost územního plánování (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11).

[41] Na rozdíl od krajského soudu dospěl NSS na základě uvedených východisek k závěru, že se stěžovatelka s námitkami navrhovatelů vypořádala přezkoumatelným způsobem. Stěžovatelka v odůvodnění rozhodnutí o námitkách navrhovatelů identifikovala veřejný zájem stojící proti zájmům navrhovatelů a vysvětlila, proč není možné, aby tento veřejný zájem upozadila. Stěžovatelka zdůraznila, že ochrana tvrze nespočívá pouze v ochraně jí samotné, ale v ochraně jejího širšího kontextu k okolní zástavbě, obrazu okolní krajiny a zachování dálkových pohledů, které vzhledem k okolnímu rovinatému terénu nabývají důležitosti. Ve svých závěrech vycházela především z odborných podkladů a stanovisek orgánů státní památkové péče. Byla rovněž splněna povinnost předložit dotčenému orgánu státní památkové péče námitky navrhovatelů k zaujetí stanoviska (viz rozsudek NSS ze dne 7. 1. 2009, čj. 2 Ao 2/2008-62).

[42] NSS v této souvislosti konstatuje, že výraz „*zejména dálkových pohledů*“ navrhovatelé i krajský soud do značné míry vytrhávají z kontextu odůvodnění rozhodnutí

o námitkách. Z jejich obsahu je však zřejmé, že dálkové pohledy sice byly otázkou významnou, ale nejednalo se o jediný (ani nejdůležitější) důvod provedených úprav. Mezi další hodnocená kritéria náležel rovněž požadavek na nenarušení historicky cenné městské i venkovské urbanistické struktury a architektonické dominanty nevhodnou zástavbou, jakož i vyloučení nekoncepčních forem využívání zastavitelného území (blíže viz cíle Zásad územního rozvoje Zlínského kraje). Požadavek na ochranu areálu tvrze a jeho blízkého okolí (nikoli tedy jen objektu tvrze) byl prioritním požadavkem nejen dotčených orgánů státní památkové péče, ale rovněž stěžovatelky.

[43] Z vypořádání námitek je zjevné, z jakých důvodů nebylo možné vyhovět námitkám navrhovatelů, které se vztahovaly k plánovanému rozšíření výroby směrem ke tvrzi. K vyvážení zájmů navrhovatelů (resp. VINAMET CZ) by měla být podle rozhodnutí o námitkách zajištěna dostatečná kapacita ploch v severní části výrobního areálu společnosti VINAMET CZ.

[44] V této souvislosti NSS v obecné rovině konstatuje, že ostatně ani navrhovatelé žádnou jinou konkrétní a reálnou variantu nenabídli. Samozřejmě kromě té, která by vyhovovala v podstatě výlučně jim a jejich podnikatelským záměrům. NSS přitom zdůrazňuje, že toto konstatování není míněno ve vztahu k navrhovatelům negativně, neboť navrhovatelé hájí výsledky svého mnohaletého úsilí, které jsou v projednávané věci nepochybně dotčeny. Jejich postoj je sice pochopitelný, ale při posouzení této věci musí být nutně váženy i další zájmy, které jsou se zájmy navrhovatelů ve střetu.

[45] Z výše uvedeného je rovněž zřejmé, že rozhodnutí o námitkách je do značné míry opřeno o stanoviska dotčených orgánů státní památkové péče. Zejména s ohledem na argumentaci krajského soudu je nutné se povahou těchto stanovisek blíže zabývat.

[46] Podle § 54 odst. 2 stavebního zákona zastupitelstvo obce vydá územní plán po ověření, že není v rozporu s politikou územního rozvoje, s územně plánovací dokumentací vydanou krajem nebo výsledkem řešení rozporů a se stanovisky dotčených orgánů nebo stanoviskem krajského úřadu.

[47] Podle § 30 odst. 1 zákona o státní památkové péči obec pečuje o kulturní památky v místě a kontroluje, jak vlastníci kulturních památek plní povinnosti uložené jim tímto zákonem. Obec přitom vychází z odborných vyjádření odborné organizace státní památkové péče.

[48] K povaze stanovisek orgánů státní památkové péče NSS uvádí, že podle § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona vydávají dotčené orgány *stanoviska*, která nejsou samostatnými rozhodnutími ve správním řízení, a jejichž obsah je závazný pro politiku územního rozvoje a pro opatření obecné povahy podle stavebního zákona. *Zastupitelstvo obce (stěžovatelky) není oprávněno stanoviska dotčených orgánů po věcné stránce přezkoumávat či měnit, a to ani k případně vznesené námitce.* Pokud je totiž stanovisko závazným podkladem pro územní plán, nemůže se od něho zastupitelstvo při tvorbě územního plánu odchýlit a územní plán vydat v rozporu s tímto stanoviskem (srov. rozsudek NSS ze dne 7. 1. 2009, čj. 2 Ao 2/2008-62).

pokračování

[49] V rozporu s názorem krajského soudu tedy NSS konstatuje, že pokud by nebyla respektována stanoviska dotčených orgánů (v projednávané věci orgánů státní památkové péče), mohlo by se jednat o důvod zrušení územního plánu (srov. rozsudek NSS ze dne 7. 1. 2009, čj. 2 Ao 2/2008-62). NSS k tomu dále jen na okraj podotýká, že správní orgány jsou též povinny respektovat obsah rozhodnutí o prohlášení stavby za nemovitou kulturní památku (viz rozsudek NSS ze dne 21. 10. 2009, čj. 6 Ao 3/2009-76).

[50] S ohledem na výše uvedené tedy bez dalšího nemůže obstát závěr krajského soudu o jednostrannosti stanovisek orgánů státní památkové péče. Krajský soud totiž ve svých úvahách pominul závaznou povahu těchto stanovisek k návrhu územního plánu, z nichž vychází rovněž stanoviska k námitkám navrhovatelů.

[51] NSS nepřehlédl, že krajský soud v této souvislosti dovodil, že orgány státní památkové péče disponují v režimu zákona o státní památkové péči nástrojem, kterým lze regulovat využití území ve vztahu k ochraně tvrze, tj. *možností zřízení ochranného pásma za současného přiznání náhrady za omezení vlastnického práva*.

[52] Posledně citovaná úvaha krajského soudu s ohledem na postavení a úlohu dotčených orgánů státní památkové péče (podle § 1 odst. 2 zákona o státní památkové péči platí, že péče státu o kulturní památky zahrnuje činnosti, opatření a rozhodnutí, jimiž orgány a odborná organizace státní památkové péče v souladu se společenskými potřebami zabezpečují zachování, ochranu, zpřístupňování a vhodné společenské uplatnění kulturních památek) je do značné míry rozporuplná.

[53] Krajský soud opomíjí rozdíly mezi ochranným pásmem a územním plánem. Jedná se o dva odlišné instituty sledující rozdílné cíle, které se ovšem mohou v některých ohledech „překrývat“.

[54] Smyslem a účelem *ochranného pásma* podle § 17 zákona o státní památkové péči je ochrana nemovité kulturní památky, nemovité národní kulturní památky, památkové rezervace, památkové zóny nebo jejich prostředí před negativními vlivy činností a zásahů realizovaných v jejich širším okolí. Ochranné pásmo je územně přesně vymezeno.

[55] Oproti tomu cílem *územního plánování* je vytvářet předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území, spočívající ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území a který uspokojuje potřeby současné generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích (§ 18 odst. 1 stavebního zákona). Územní plánování zajišťuje předpoklady pro udržitelný rozvoj území soustavným a komplexním řešením účelného využití a prostorového uspořádání území s cílem dosažení obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území (§ 18 odst. 2 stavebního zákona). Územní plánování ve veřejném zájmu chrání a rozvíjí přírodní, kulturní a civilizační hodnoty území, včetně urbanistického, architektonického a archeologického dědictví (§ 18 odst. 4 stavebního zákona).

[56] Již z citace výše uvedených zákonných ustanovení je zjevné, že krajský soud nerozlišil, resp. „smísl“, dva různé pojmy - ochranné pásmo a územní plán. NSS souhlasí se stěžovatelkou, že smysl a účel ochranného pásma je jiný než smysl a účel územního plánu; každý z těchto institutů chrání jiný veřejný zájem.

[57] Pořizovatele návrhu územního plánu přitom nelze „nutit“ k podání podnětu ke zřízení ochranného pásma. Právě to ovšem krajský soud v podstatě učinil, když v bodu 45 rozsudku sice konstatuje, že *„vydání rozhodnutí o zřízení ochranného pásma v blízkosti nemovité kulturní památky tedy není řízení na žádost, neboť tak činí příslušný obecní úřad s rozšířenou působností z úřední povinnosti“*, ale na straně druhé dodává, že to *„ovšem nevylučuje možnost jakéhokoliv správního orgánu dát podnět k tomu, aby bylo takové řízení zahájeno“*.

[58] Již s ohledem na uvedené je zřejmé, že nemůže obstát ani úvaha krajského soudu o *„spravedlivém požadavku“* na vypracování územní studie, neboť vychází z jeho předchozích nesprávných závěrů, a to zejména o povaze stanovisek dotčených orgánů památkové péče, jakož i o tom, že dálkové pohledy byly rozhodujícím důvodem pro zvolené řešení. Krajský soud se přitom blíže nevypořádal s ostatní argumentací v rozhodnutí o námitkách navrhovatelů, která se týká ostatních důvodů, pro které bylo zvoleno sporné řešení, jak byla citována výše.

[59] K otázce územní studie však dále považuje NSS za vhodné uvést následující.

[60] Podle § 25 stavebního zákona je územní studie jedním z územně plánovacích podkladů a slouží pro pořizování územně plánovací dokumentace, jejích změn a pro rozhodování v území. Jedná se o neformální a nezávazný odborný podklad určený k ověření požadavků na ochranu hodnot území, k navržení, prověření a posouzení záměrů na změny v jeho využití, variant vybraných problémů a úprav nebo rozvoje některých funkčních systémů v území. Územní studie se ovšem může stát závaznou, pokud slouží jako podklad územního plánu.

[61] NSS však podotýká, že za situace, v níž by např. bylo dovozeno, že se jiné variantní řešení nenabízí, lze jen stěží předpokládat nezbytnost vypracování územní studie. Nadto nelze přehlédnout, že územní studie má zpravidla svůj význam v případech pořizování územně plánovací dokumentace většího celku, ale v projednávané věci se v podstatě jedná o „sousedský spor“ - o vztah a využití bezprostředně sousedících nemovitostí (pozemků navrhovatelů a nemovitostí tvořících areál tvrze). Soudu není zcela zřejmé, co by mohla územní studie v této věci přinést z hlediska ověření požadavků na ochranu hodnot území, k navržení, prověření a posouzení záměrů na změny v jeho využití, variant vybraných problémů a úprav nebo rozvoje některých funkčních systémů v území. Nejedná se totiž pouze o dálkové pohledy na objekt tvrze, ale i „pohledy blízké“ a další kritéria, přičemž ani navrhovatelé netvrdí (kromě té, která je výlučně v jejich zájmu) jiné reálné varianty.

[62] Nelze totiž přehlédnout, že volba řešení, jak je rozvedeno v rozhodnutí o námitkách, byla omezena nejen stanovisky orgánů státní památkové péče, ale také místní situací - lokalizací tvrze, která spolu s dalšími významnými objekty tvoří centrum obce Kurovice - Zásady územního rozvoje Zlínského kraje přitom vymezují veřejný zájem na

pokračování

ochraně kulturních a historických hodnot v území mj. tak, že je v rozporu s dlouhodobým cílem zásad územního rozvoje narušovat historicky cenné venkovské urbanistické struktury a architektonické dominanty nevhodnou zástavbou.

[63] Těmito otázkami, stejně jako skutečným charakterem dotčených pozemků, se krajský soud v napadeném rozsudku dostatečně nezabýval a blíže je nehodnotil. Krajský soud se ve svých úvahách omezil v podstatě jen na otázku podnikatelské činnosti navrhovatelů a otázku dálkových pohledů.

[64] NSS ovšem podotýká, že z kontextu napadeného rozsudku lze dovodit, že úvahy krajského soudu, byť nesprávné, byly vedeny dobrým úmyslem, neboť byl zřejmě přesvědčen, že v případě zřízení ochranného pásma by navrhovatelům náležela přiměřená náhrada, zatímco v případě omezení vlastnického práva navrhovatelů v důsledku úpravy provedené územním plánem nikoli. V této úvaze se ovšem krajský soud mylí.

[65] K této otázce NSS v obecné rovině konstatuje, že v některých případech nelze dosáhnout toho, aby všichni vlastníci byli na území regulovaném územním plánem dotčeni ve spravedlivé míře, a proto je přípustný i zásah tuto míru přesahující, a to i proti vůli vlastníků - navrhovatelů.

[66] V těchto případech by ovšem měla dotčeným vlastníkům - navrhovatelům náležet za omezení přiměřená náhrada. Rozhodování o ní však není předmětem procesu vydávání územního plánu.

[67] Náhrady za změny v území upravuje § 102 stavebního zákona, který ovšem nepokrývá všechny možné případy, kdy omezení vyplývající z územního plánu představuje natolik intenzivní zásah do vlastnického práva, že je nezbytné jej kompenzovat náhradou.

[68] Jedná se o mezeru v zákoně, ale uvedenou náhradu by bylo možno přiznat na základě přímé aplikace čl. 11 odst. 4 Listiny za přiměřeného užití § 102 stavebního zákona, počítaje v to i ustanovení o subjektech povinných k výplatě náhrad, o lhůtách a procedurách k jejich poskytnutí a o soudní ochraně. V samotném procesu tvorby územního plánu (či v procesu vedoucím k jeho změně) se však taková náhrada neposkytuje, neboť tento proces neobsahuje procesní nástroje k jejímu poskytnutí a v jeho rámci k tomu nejsou založeny ani pravomoci příslušných orgánů či dalších subjektů (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-120).

[69] Závěrem pak již NSS jen k námitkám stěžovatelky dodává, že krajský soud nepřekročil návrhové body, pokud se zabýval výhledovými poměry, které se k tvrzi vztahují, neboť navrhovatelé již v návrhu namítli, že měla být provedena pohledová studie, což podrobněji rozvedli (viz str. 14 a násl. žaloby).

[70] Nedůvodná je rovněž kasační námitka, že závěry krajského soudu se opírají o tvrzení navrhovatelů, že dotčená lokalita se nenachází v centru obce. Tuto skutečnost krajský soud nezpochybnil. Rozhodným důvodem pro zrušení části opatření obecné

povahy byly závěry krajského soudu o jednostranném opření se o stanoviska orgánů státní památkové péče (výhledové poměry tvrze) a o nedostatečném zdůvodnění změny územního plánu z hlediska proporcionality zásahu do vlastnického práva navrhovatelů, které spočívalo v možnosti využití dotčených pozemků a především faktické možnosti zastavění „náhradních pozemků na druhé straně areálu VINAMET“ v kontextu celého výrobního areálu této společnosti. K námitce navrhovatelů, že tuto námitku stěžovatelka neuplatnila v řízení před krajským soudem, NSS dodává, že zákaz dle § 104 odst. 4 s. ř. s. z povahy věci dopadá jen na navrhovatele. Stěžovatelka mohla argumentovat jakýmkoli právními důvody (srov. rozsudek NSS ze dne 2. 7. 2008, čj. 1 Ans 5/2008-104).

[71] NSS však přisvědčuje námitce stěžovatelky, že krajský soud nepostupoval správně, pokud samostatně zrušil rozhodnutí o námitkách. Rozhodnutí o námitkách je totiž součástí odůvodnění opatření obecné povahy. Jak shrnul NSS např. v rozsudku ze dne 18. 9. 2018, čj. 9 As 198/2017-52, „k dotčení práv vlastníka pozemku nedochází s konečnou platností již rozhodnutím o námitkách, ale až samotným územním plánem či jeho změnou (srov. rozsudek NSS ze dne 7. 1. 2009, čj. 2 Ao 2/2008-62 a usnesení NSS ze dne 27. 10. 2010, čj. 2 Ao 5/2010-24, č. 2244/2011 Sb. NSS). Možnost samostatného soudního přezkumu rozhodnutí o námitkách proti návrhu územního plánu v režimu žaloby podle § 65 s. ř. s. je proto značně omezena; s ohledem na zásadu subsidiarity nemá aktivní legitimaci k podání takové žaloby vlastník pozemku dotčeného územním plánem nebo jeho změnou, který je aktivně legitimován k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části (srov. rozsudek NSS sp. zn. 1 As 333/2016). Tento závěr byl potvrzen také rozšířeným senátem NSS v bodech 65 - 68 usnesení ze dne 29. 3. 2016, čj. 4 As 217/2015-182, č. 3415/2016 Sb. NSS“. V projednávané věci se ostatně ani navrhovatelé samostatného zrušení rozhodnutí o námitkách nedomáhali.

IV. Závěr a náklady řízení

[72] Z uvedených důvodů dospěl NSS k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.). V něm je krajský soud vázán právním názorem vysloveným NSS v rušicím rozhodnutí (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[73] V dalším řízení krajský soud posoudí všechny návrhové body a zejména znovu zváží potřebu vypracování územní studie. S ohledem na odůvodnění rozhodnutí o námitkách navrhovatelů a na stěžovatelčinu argumentaci se krajský soud bude zabývat otázkou existence jiných variantních řešení, jakož i tím, co by konkrétně územní studie mohla v této věci přinést i s ohledem na ostatní důvody zvoleného řešení.

[74] Při posuzování otázky proporcionality pak krajský soud nepřehlédne, že se vždy vyžaduje poměřování něčeho k něčemu. Jak NSS uvedl již v rozsudku ze dne 24. 10. 2004, čj. 2 Ao 2/2007-73, č. 1462/2008 Sb. NSS, „vždy jde o vyvážení zájmů vlastníků dotčených pozemků s ohledem na veřejný zájem, kterým je v nejširším slova smyslu zájem na harmonickém využití území“. V projednávané věci je tedy třeba vážit na jedné straně vlastnické právo navrhovatelů a ochranu jejich podnikání, a na straně druhé cíle územního plánování, které ve veřejném zájmu chrání a rozvíjí přírodní, kulturní a civilizační hodnoty území, včetně urbanistického, architektonického a archeologického dědictví (§ 18

pokračování

odst. 4 stavebního zákona). Bude na krajském soudu, aby v tomto směru napadené opatření obecné povahy včetně rozhodnutí o námitkách opětovně blíže posoudil.

[75] V novém rozhodnutí rozhodne krajský soud rovněž o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 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 9. července 2020

Ondřej Mrákota
předseda senátu