



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci navrhovatelky: **I. Š.**, zastoupena Mgr. Lucií Slabou, advokátkou se sídlem Zátkovo nábřeží 448/7, České Budějovice, proti odpůrkyni: **Obec Plav**, se sídlem Plav 57, o kasační stížnosti navrhovatelky proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 25. 2. 2019, č. j. 50 A 1/2019 – 39,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádnému z účastníků **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Navrhovatelka se svým návrhem na zrušení části opatření obecné povahy domáhala, aby Krajský soud v Českých Budějovicích (dále jen „krajský soud“) zrušil opatření obecné povahy – Územní plán Plav vydaný usnesením zastupitelstva obce Plav ze dne 10. 4. 2017, č. 34/4/2017, a to v té části, která se týká pozemků č. X v k. ú. P.

[2] Krajský soud její návrh v záhlaví uvedeným rozsudkem zamítl. V odůvodnění poukázal na to, že do přijetí posuzovaného územního plánu, který nabytl účinnosti dne 10. 5. 2017, platil územní plán ve znění jeho změny přijaté v roce 2008. V roce 2011 byly

přijaty současně platné Zásady územního rozvoje Jihočeského kraje (dále jen „zásady“), jež v souladu se zákonem č. 183/2005 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“) stanovují základní požadavky na účelné a hospodárné uspořádání území kraje a vymezují plochy nebo koridory nadmístního významu včetně požadavků na jejich využití. Tyto zásady pak s ohledem na tento nadmístní význam představují vyšší územně plánovací dokumentaci, a proto územně plánovací dokumentace jednotlivých obcí musí těmto zásadám odpovídat. Krajský soud v této souvislosti dále vysvětlil, že není-li územní plán obce vydaný před přijetím zásad s těmito zásadami v souladu, pak podle územního plánu obce nelze v částech, které zásadám odporují, rozhodovat, byť je územní plán platný. To proto znamená, že již od roku 2011, kdy zásady nabyly účinnosti a vymezily nadregionální biokoridor Červené Blato zasahující i pozemky navrhovatelky, nebylo možné aplikovat v té době účinný územní plán odpůrkyně, i když samotný územní plán pozbyl platnosti až v roce 2017 přijetím nového územního plánu. S ohledem na tato východiska pak krajský soud konstatoval, že ke zmenšení plochy K12, vymezené jako plocha smíšená nezastavěná určená pro farmový chov, proti kterému navrhovatelka svým návrhem na zrušení opatření obecné povahy brojí, došlo právě z důvodu vytvoření nadregionálního biokoridoru výše uvedenými zásadami, které musí odpůrkyně při pořizování územního plánu plně respektovat.

[3] Krajský soud dále uvedl, že chov daňků navrhovatelka realizuje v prostoru, který je oplocen na základě územního rozhodnutí. Toto územní rozhodnutí přitom není územním plánem dotčeno, je stále platné a po navrhovatelce tak nelze požadovat odstranění oplocení. Navrhovatelce proto podle krajského soudu nic nebrání, aby chov daňků provozovala za shodných podmínek, jako tomu bylo v okamžiku přijetí napadeného územního plánu. S ohledem na účinnost zásad lze předpokládat, že navrhovatelka v daném prostoru realizuje chov daňků nejpozději od roku 2011 a lze proto jen stěží argumentovat nezbytností zřizovat další stavby, jestliže jich doposud nebylo zapotřebí a chov byl i tak v souladu s předpisy o veterinární péči. Krajský soud přitom zdůraznil, že územní plán nevylučuje veškeré činnosti vyžadující vydání správního rozhodnutí, ale pouze ty, které by měly negativní dopad na ochranu nadregionálního biokoridoru.

[4] Krajský soud na závěr poukázal na skutečnost, že omezení plynoucí ze zařazení dané lokality do nadregionálního biokoridoru bylo možné předvídat již od roku 2011, kdy biokoridor Červené Blato vznikl schválením Zásad. Odpůrkyně při vymezení dané funkční plochy Zásady respektovala. Cílem územního plánování je podle § 18 odst. 1 stavebního zákona vytvářet podmínky pro příznivé životní prostředí. Krajský soud proto za situace, kdy při dodržení stanovených podmínek dalšímu faremnímu chovu daňků nic nebrání, považuje postup odpůrkyně při vymezení dané funkční plochy za odůvodnitelný, neboť zájem na ochraně přírody a krajiny vytvořením biokoridoru převažuje nad zájmem soukromým. Odpůrkyně se při pořizování územního plánu pohybovala v zákonem stanovených mantinelech, proto přijatý územní plán není v rozporu se zásadou proporcionality.

II. Kasační stížnost

pokračování

[5] Navrhovatelka (dále jen „stěžovatelka“) podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, a to z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. V ní uvedla, že se závěry krajského soudu nemůže souhlasit a že trvá na svých argumentech a námitkách uvedených v návrhu na zrušení části opatření obecné povahy. Ty následně v kasační stížnosti zopakovala a doplnila pouze to, že nesouhlasí s úvahou krajského soudu, že není nezbytné na pozemcích zřizovat další stavby, jestliže jich doposud nebylo zapotřebí. Skutečnost, že takové stavby doposud nerealizovala, totiž podle stěžovatelky neznámá, že by k jejich realizaci v budoucnu nepotřebovala z důvodů úspěšného farmového chovu daňků přistoupit, popřípadě, že by nepotřebovala v této souvislosti provádět i činnosti, které jsou napadeným územním plánem do budoucna vyloučeny. Uvedla také, že závěr soudu o tom, že zájem na ochraně přírody a krajiny vytvořením biokoridoru převažuje nad zájmem soukromým, je nezákonný, neboť je v rozporu s Listinou základních práv a svobod garantující vlastnické právo a právo podnikat. Tato práva totiž podle stěžovatelky byla opatřením obecné povahy ve srovnání se zájmem na ochraně přírody a krajiny omezena ve zcela nepřiměřené míře. Poslední kasační námitkou stěžovatelka poukázala na nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku spočívající v nedostatku důvodů. Krajský soud podle stěžovatelky v odůvodnění nevysvětlil, jaké skutečnosti hodnotil a jakými úvahami se řídil při posuzování otázky, zda je územní plán v souladu se zásadou proporcionality.

[6] Odpůrkyně se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[7] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v intencích § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s, v mezích uplatněných důvodů [§ 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.] a v rozsahu kasační stížnosti. Vady, ke kterým by musel přihlédnout z úřední povinnosti, přitom neshledal.

[8] Kasační stížnosti není důvodná.

[9] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval tvrzenou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku, neboť taková vada z povahy věci brání věcnému přezkumu dalších kasačních námitek. Rozhodnutí krajského soudu je přezkoumatelné tehdy, je-li srozumitelné a obsahuje-li dostatek důvodů, z nichž je zřejmé, proč soud rozhodl tak, jak uvedl ve výroku rozhodnutí. Stěžovatelka považuje rozhodnutí krajského soudu za nepřezkoumatelné, neboť z jeho rozhodnutí není zřejmé, jakými skutečnostmi se krajský soud řídil při posuzování otázky, zda je opatření obecné povahy v souladu se zásadou proporcionality.

[10] Rozhodnutí krajského soudu je přezkoumatelné. Krajský soud srozumitelně a v maximální možné míře reagoval na návrhové body, které stěžovatelka formulovala pouze v obecné rovině, čímž sama předurčila rozsah i obsah jejich vypořádání. Stěžovatelka ve svém návrhu neuvedla žádné konkrétní důvody, pro které považuje přijatý územní plán za neproporcionální, ačkoli je k tomu podle § 101b odst. 2 věty první s. ř. s. povinna. Podle tohoto ustanovení platí, že „[n]ávrh kormě obecných náležitostí podání (§ 37 odst. 2 a 3)

musí obsahovat návrhové body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje navrhovatel opatření obecné povahy nebo jeho část za nezákonné.“

[11] Právní důvody, na které v této souvislosti stěžovatelka ve svém návrhu poukázala, nikterak nevysvětlovaly, proč je pro stávající farmový chov daňků nezbytné provádět na pozemcích další činnosti odporující režimu nadregionálního biokoridoru. Pouhý odkaz na zákonná ustanovení stanovující elementární povinnosti chovatelům zvěře takové vysvětlení neposkytuje. Skutkové důvody pak stěžovatelka neuvedla žádné. Krajský soud přitom není povinen za navrhovatelku domýšlet právní a skutkové argumenty, které odůvodňují její tvrzení o nezbytnosti provádění dalších stavebních činností na dotčených pozemcích. Pokud by tak krajský soud učinil, popřel by princip rovnosti účastníků řízení, neboť by odpůrkyni upřel možnost efektivně se podanému návrhu bránit a na tyto důvody včas v řízení reagovat. Za této situace proto neměl krajský soud jinou možnost, než obecně formulovanou námitku o rozporu územního plánu se zásadou proporcionality vypořádat stručným konstatováním, že územní plán neodporuje zásadě proporcionality, jestliže se odpůrkyně respektováním zásad, jež vytvořily nadregionální biokoridor, pohybovala v zákonem stanovených mantinelech. Krajský soud uvedl, proč má za to, že odpůrkyně při pořízení územního plánu dodržela všechny zákonné požadavky a tuto úvahu doplnil konstatováním, že napadený územní plán nebrání stěžovatelce v tom, aby chov daňků provozovala za shodných podmínek, jako tomu bylo v okamžiku přijetí napadeného územního plánu. Tyto úvahy přitom představují dostatečnou oporu pro jeho závěr, že územní plán nezasahuje nepřiměřeným způsobem do stěžovatelčiných práv. Námitka nepřezkoumatelnosti je proto nedůvodná.

[12] Před posouzením dalších kasačních námitek odůvodňujících nesprávné právní posouzení věci, považuje Nejvyšší správní soud za nutné nejdříve připomenout, že řízení před správními soudy, a to včetně řízení o kasační stížnosti, je ovládáno zásadou dispoziční. Nejvyšší správní soud je podle § 109 odst. 4 s. ř. s. se zde stanovenými výjimkami vázán důvody uvedenými v kasační stížnosti, neboť ty určují rozsah přezkumu rozhodnutí krajského soudu ze strany Nejvyššího správního soudu. Kasační stížnost je opravným prostředkem proti rozhodnutí krajského soudu, a proto kasační námitky musí směřovat právě proti rozhodnutí krajského soudu a musí z nich být zřejmé, které závěry krajského soudu a z jakého důvodu stěžovatel považuje za nesprávné.

[13] Nejvyšší správní soud nemohl přehlédnout, že stěžovatelka v kasační stížnosti v podstatě zopakovala svoji návrhovou argumentaci. K ní pouze stroze doplnila, že nesouhlasí se závěrem krajského soudu o tom, že není nezbytné na pozemcích zřizovat další stavby, jestliže jich doposud nebylo zapotřebí. Svůj nesouhlas pak stěžovatelka odůvodnila pouhým konstatováním, že skutečnost, že další stavby na svých pozemcích doposud nerealizovala, sama o sobě neznamená, že jejich realizace nebude do budoucna v zájmu úspěšného farmového chovu daňků nezbytná. S tím lze jistě souhlasit, nicméně pouhá potenciální nezbytnost dalších staveb ani v nejmenším neodůvodňuje stěžovatelčino tvrzení o nepřiměřeném zásahu do jejího vlastnického práva. Stěžovatelka v kasační stížnosti ani v návrhu na zrušení části opatření obecné povahy neuvedla žádné konkrétní důvody, pro které jsou další stavby či činnosti do budoucna pro zachování stávajícího chovu nezbytné, a neuvedla ani žádné relevantní důvody, pro které je nutné stávající chov navzdory stanoveným omezením rozšířit. Neexistence této argumentace s ohledem na

pokračování

dispoziční zásadu ovládající správní soudnictví brání Nejvyššímu správnímu soudu, aby se podrobně zabýval úvahami krajského soudu o přiměřenosti daného opatření, neboť stejně jako krajský soud i Nejvyšší správní soud není povinen a ani oprávněn za stěžovatelku domýšlet její neuplatněnou argumentaci. Takto obecně formulovanou námitku proto Nejvyšší správní soud může vypořádat rovněž pouze v obecné rovině. Krajský soud ve svém rozhodnutí srozumitelně a logicky vysvětlil, proč nelze argumentovat nezbytností dalších staveb, přičemž rovněž poznamenal, že nejsou vyloučeny veškeré činnosti vyžadující vydání správního rozhodnutí, ale pouze takové činnosti, které by měly negativní dopad na ochranu nadregionálního biokoridoru. Stěžovatelčina argumentace spočívající v tvrzení, že je možné, že tyto stavby budou do budoucna zapotřebí, tuto úvahu krajského soudu nemůže zpochybnit. Nejvyšší správní soud proto tuto kasační námitku považuje za nedůvodnou.

[14] I poslední kasační námitku lze vypořádat pouze obecně, neboť ani tu stěžovatelka blíže nerozvedla. Stěžovatelka v ní namítá nesprávnost závěru krajského soudu, podle něhož zájem na ochraně přírody a krajiny vytvořením biokoridoru převažuje nad zájmem soukromým. Proti tomuto závěru však stěžovatelka argumentuje pouze tím, že je v rozporu s Listinou základních práv a svobod, neboť opatření obecné povahy ve zcela nepřiměřené míře omezuje její vlastnické právo a právo podnikat. Žádné nové argumenty než ty, které již uvedla v návrhu na zrušení části opatření obecné povahy a se kterými se krajský soud náležitě vypořádal, však neuvedla. Důvody, pro které krajský soud nepřisvědčil stěžovatelčině námitce o nepřiměřeném zásahu do vlastnického práva a práva podnikat, považuje Nejvyšší správní soud za relevantní. Krajský soud ve svém rozhodnutí uvedl, proč má za to, že odpůrkyně při pořízení územního plánu dodržela všechny zákonné požadavky. Správně také poznamenal, že je věcí samosprávy, jakou variantu využití území zvolí, pokud se při tvorbě územního plánu pohybuje v zákonem stanovených mantinelech.

[15] Z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že aby zásah do vlastnického práva územním plánem bylo možné považovat za proporcionální, musí být při jeho pořízení dodrženy zásady subsidiarity a minimalizace zásahu. Ty přitom budou dodrženy tehdy, pokud zásah má ústavně legitimní a o zákonné cíle opřený důvod, je činěn bez libovůle v nezbytně nutné míře, nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli a je nediskriminační (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2009, č. j. 6 Ao 3/2009 – 76). Tato kritéria má přitom Nejvyšší správní soud za splněná.

[16] Krajský soud v napadeném rozsudku uvedl, že nadregionální biokoridor Červené Blato byl zásadami územního rozvoje vymezen proto, aby umožnil migraci velkým druhům živočichů v širším krajinném kontextu. Jestliže § 18 odst. 1 stavebního zákona stanoví, že cílem územního plánování je vytvářet předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území, jež mají reflektovat vyvážený vztah podmínek pro příznivé životní prostředí a hospodářský rozvoj, pak lze za cíl územního plánování rovněž považovat dosažení stability ekologických systémů; a proto důvod, proč byl nadregionální biokoridor vymezen, nelze považovat za nezákonný.

[17] Předpokladem pro posouzení podmínky, zda zásah do vlastnického práva byl činěn v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k cíli, je existence více variant, které mohou naplnit zamýšlený cíl – tj. v tomto případě umožnit migraci velkým druhům živočichů v širším krajinném kontextu. Stěžovatelka však pro podrobné posouzení této podmínky svým návrhem nevytvořila prostor, neboť žádnou jinou vhodnější variantou pro realizaci uvedeného cíle ve svém návrhu neargumentovala. Skutkový stav zjištěný soudem stěžovatelka nerozporovala. Nejvyšší správní soud má proto s ohledem na proběhlá dohodovací jednání, jejichž předmětem byla stanoviska dotčených orgánů k návrhu územního plánu a rovněž stěžovatelčiny námitky, za to, že zvolená varianta využití dotčeného území je tou nejšetrnější možnou variantou, jíž lze dospět ke stanovenému cíli.

[18] Ačkoli stěžovatelka v kasační stížnosti zopakovala svůj argument, že zásah je vůči ní diskriminační, neuvedla k němu žádné konkrétní důvody, které by diskriminačnímu způsobu zásahu do jejího vlastnického práva nasvědčovaly a takové důvody ze soudního spisu nezjistil ani Nejvyšší správní soud. Stejně tak Nejvyšší správní soud neshledal, že by odpůrkyně do stěžovatelčina vlastnického práva zasáhla ze své libovůle. Krajský soud ve svém rozsudku s odkazem na § 36 odst. 5 stavebního zákona uvedl, že zásady územního rozvoje jsou závazné pro pořizování a vydávání územních plánů, což znamená, že územně plánovací dokumentace jednotlivých obcí musí těmto zásadám jako vyššímu územně plánovacímu dokumentu odpovídat. Odpůrkyně tedy neměla jinou možnost, než s ohledem na závaznost uvedených zásad vymezený nadregionální biokoridor ve svém územním plánu respektovat a její postup tak nelze označit za projev libovůle.

[19] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že odpůrkyně při tvorbě územního plánu respektovala zásadu subsidiarity a minimalizace zásahu. Zásah do stěžovatelčina práva proto nelze označit za nepřiměřený a lze tak souhlasit se závěrem krajského soudu, že zájem na ochraně přírody a krajiny za těchto podmínek převažuje nad zájmem soukromým. I poslední kasační námitku tedy Nejvyšší správní soud považuje za nedůvodnou.

[20] Nejvyšší správní soud shledal napadený rozsudek krajského soudu zákonným, a proto kasační stížnost proti němu podanou podle § 110 odst. 1, *in fine*, s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

[21] Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení ze zákona, odpůrkyně byla ve věci úspěšná, prokazatelné náklady jí však v souvislosti s řízením o kasační stížnosti nevznikly. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak že nepřiznal náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti žádnému z účastníků (§ 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

pokračování

V Brně dne 24. května 2021

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu