



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Jitky Zavřelové a soudců Petra Mikeše a Milana Podhrázkého v právní věci navrhovatele: **Ing. I. D.**, zastoupený Mgr. Miroslavem Topenčíkem, advokátem sídlem Chalupkova 1366/3, Praha 11, proti odpůrkyni: **obec Poříčí nad Sázavou**, sídlem Sázavská 57, Poříčí nad Sázavou, zastoupená JUDr. Martinem Vychopeněm, advokátem sídlem Masarykovo náměstí 225, Benešov, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – územního plánu obce Poříčí nad Sázavou, schváleného zastupitelstvem obce dne 18. 9. 2019, o kasační stížnosti navrhovatele proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 14. 10. 2020, čj. 55 A 54/2020-62,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Navrhovatel **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Navrhovatel **je povinen** zaplatit odpůrkyni náhradu nákladů řízení ve výši **8 228 Kč**, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce JUDr. Martina Vychopeně, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Navrhovatel podal 20. 5. 2020 ke Krajskému soudu v Praze návrh na zrušení opatření obecné povahy – územního plánu obce Poříčí nad Sázavou, schváleného zastupitelstvem obce 18. 9. 2019 (dále „napadené OOP“), v části týkající se pozemků p. č. 1346/1 a 1346/2 v katastrálním území Poříčí nad Sázavou (dále „napadená část OOP“). Tvrdil, že byl zkrácen na svém vlastnickém právu k uvedeným pozemkům, jež se dle předchozího územního plánu odpůrkyně nacházely v ploše se způsobem využití území pro bydlení a občanskou vybavenost, zatímco napadeným OOP byly zařazeny do plochy se způsobem využití ZS (zeleň – soukromá a vyhrazená). Namítal nepřezkoumatelnost, rozpor se zákonem a porušení zásady proporcionality napadené části OOP.

[2] Krajský soud návrh výše uvedeným rozsudkem zamítl. S odkazem na judikaturu NSS uvedl, že v projednávané věci je rozsah věcného přezkumu podstatně ovlivněn tím, že navrhovatel proti určení funkčního využití svých pozemků nebrojil při přijímání nového územního plánu. Zároveň ani neuvedl žádné důvody, které by mu bránily podat proti návrhu územního plánu námitky. Svoji zaviněnou pasivitou se navrhovatel sám připravil o možnost, aby jeho námitky směřující proti přiměřenosti napadené části OOP byly vypořádány příslušným správním orgánem. Po soudu proto nelze požadovat, aby provedl odbornou úvahu ve směru vážení důležitých veřejných zájmů na jedné straně (zde zájmu na ochraně dřevin resp. zájmu na omezení předimenzované výstavby) a ochrany vlastnictví navrhovatele na straně druhé, tedy posuzoval přiměřenost napadené části OOP ve vztahu k navrhovateli. Dříve neuplatněnou námitkou nepřiměřenosti zásahu do práv vlastníka se soud zabývá jen v případech, kdy zásah do vlastnického práva musel být pořizovateli již v době přípravy územního plánu zcela zjevný a jedná se o zásah dosahující značné intenzity, blížící se vyvlastnění dotčených nemovitostí. Vzhledem k tomu, že po dobu cca 20 let nebyl navrhovatel na dotčených pozemcích stavebně aktivní, ač mu to dosavadní územní plán umožňoval, není důvodu, aby se soud zabýval námitkou nepřiměřenosti napadené části OOP, pokud navrhovatel sám nepokládal za potřebné tuto otázku během procesu pořizování zmínit.

[3] Obdobně omezená je podle krajského soudu rovněž možnost posuzovat přezkoumatelnost napadené části OOP. Vzhledem k pasivitě navrhovatele neměla odpůrkyně důvodu se jeho pozemky podrobněji zabývat, a nelze jí proto vyčítat, že tak nečinila. Napadená část OOP by za dané situace mohla být zrušena pro nepřezkoumatelnost, pouze pokud by z odůvodnění OOP (ani z dalších dokumentů vzniklých v procesu pořizování) nebylo vůbec zřejmé, proč odpůrkyně k provedené změně přistoupila. Z napadeného OOP jsou však důvody pro přeřazení dotčených pozemků mezi nezastavitelné plochy zřejmé. Jedním důvodem (obecným) je celková redukce zastavitelných ploch podle požadavku Krajského úřadu Středočeského kraje, odboru územního plánování a stavebního řádu jakožto nadřízeného orgánu územního plánování. Druhým důvodem (specifickým) je pak požadavek reflektovaný jak ve Vyhodnocení vlivů územního plánu Poříčí nad Sázavou na životní prostředí (dále jen „hodnocení SEA“), tak ve stanovisku Krajského úřadu Středočeského kraje, odboru životního prostředí a zemědělství k posouzení vlivů provádění územního plánu na životní prostředí z 6. 2. 2018 (dále jen „stanovisko SEA“), přičemž tento požadavek vychází z potřeby ochrany dřevin. Takové zdůvodnění v obecné rovině ob stojí, a to i s přihlédnutím k tomu, že se nejedná o změnu stávajícího územního plánu, ale o nahrazení původního územního plánu zcela novým. Již tím totiž dává politická reprezentace najevo, že změny oproti dřívější koncepci mají být rozsáhlejší a že vlastníci pozemků by měli proces pořizování územního plánu bedlivě sledovat, což v nyní posuzovaném případě navrhovatel zjevně nečinil.

[4] Krajský soud dále neshledal navrhovatelem namítanou vnitřní rozpornost stanoviska SEA. Ač by mohlo být jistě napsáno srozumitelněji, je z něj jasně patrný požadavek na nezastavitelnost dotčených pozemků, a to včetně důvodů, které k němu vedly, tedy požadavku ochrany dřevin na pozemcích navrhovatele. Rozpor neshledal ani mezi požadavkem na vyloučení lokality upravující jeden z navrhovatelových pozemků (tehdy lokalita Z09c) na jedné straně a stanovením podmínek její zastavitelnosti na straně druhé. Stanovisko SEA je nutno chápat tak, že požaduje vypuštění lokality Z09c

pokračování

a pro případ, že by tento požadavek nebyl akceptován, požaduje alespoň vymezení určitých podmínek pro zastavitelnost lokality. Krajský soud nespatořoval rozpor ani mezi stanoviskem SEA a stanoviskem Krajského úřadu Středočeského kraje jako dotčeného orgánu na úseku ochrany přírody a krajiny, neboť obě stanoviska mají odlišný předmět posuzování.

[5] S ohledem na výše uvedené krajský soud uzavřel, že ke zrušení napadené části OOP by mohl přistoupit pouze ze závažných důvodů spočívajících v porušení kogentních procesních a hmotněprávních norem chránících zásadní veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy. Takové důvody při přezkumu napadené části OOP v mezích uplatněných návrhových bodů však neshledal. Správní orgány v procesu pořizování uvedly veřejný zájem na vynětí navrhovatelových pozemků ze zastavitelné plochy. Sama skutečnost, že je zahrada soukromá, neznamená, že by na takovém využití pozemku nemohl být veřejný zájem. Zda převáží nad zájmem navrhovatele jako vlastníka je otázkou proporcionality napadené části OOP, kterou se soud vzhledem k pasivitě navrhovatele nemohl zabývat. Obdobné platí i o možnosti využití mírnějších omezení (např. etapizace či přerážení do územní rezervy).

[6] Určitá nahodilost, která vznikla tím, že odpůrkyně vyňala pozemky navrhovatele ze zastavitelné plochy, ale ponechala v ní sousední pozemek p. č. 1327/5 (lokalita Z41), dle krajského soudu není z hlediska ochrany životního prostředí vítaná ani není nejlepší myslitelnou variantou. Nelze ji však považovat za nezákonnou. Vzhledem k tomu, že v době přijetí napadeného OOP již na uvedeném sousedním pozemku existoval pravomocný územní souhlas na stavbu rodinného domu, musela odpůrkyně tento stav respektovat a přesunutí tohoto pozemku do plochy BI (bydlení v rodinných domech – příměstské) bylo správné. Vůči pozemkům navrhovatele nebylo postupováno ani diskriminačním způsobem, neboť i jiné části obce byly ve svém rozvoji podstatně omezeny, a důvody, pro které byly pozemky navrhovatele vyřazeny ze zastavitelných pozemků (ochrana dřevin, potřeba limitovat celkový rozvoj obce, dlouhodobá stavební neaktivita navrhovatele) jsou z odůvodnění zcela zřejmé a nejeví zjevné znaky svévole či diskriminace.

II. Obsah kasační stížnosti a další vyjádření účastníků

[7] Navrhovatel (dále „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. Navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc krajskému soudu vrátil k dalšímu řízení, případně aby zrušil napadenou část OOP.

[8] Odůvodnění napadené části OOP je podle stěžovatele nepřezkoumatelné, jelikož zmiňuje pouze neslučitelnost s koncepčními požadavky ochrany přírody a krajiny, aniž uvádí konkrétní důvody, proč by měla být tato plocha vyloučena ze zastavitelných ploch. Judikatura NSS takové odůvodnění považuje za „pouhé obecné floskule“, jimiž nelze odůvodnit zvolené řešení. Napadený rozsudek je rovněž v části nepřezkoumatelný, jelikož v bodě 32 uvádí rovněž pouze obecné důvody. Krom toho se krajský soud nevypořádal ani s námitkou vnitřní rozpornosti hodnocení SEA spočívající v tom, že na jedné straně obsahuje požadavek na vyloučení tehdejší lokality Z09c, na druhé však stanovuje podmínky její zastavitelnosti.

[9] Dále stěžovatel uvedl, že podle usnesení rozšířeného senátu NSS z 16. 11. 2020, čj. 1 Ao 2/2010-116, č. 2215/2011 Sb. NSS, se otázky přiměřenosti a zákonnosti prolínají, protože jen věcně správné a přiměřené rozhodnutí je také rozhodnutím zákonným. Namítal primárně nepřezkoumatelnost napadené části OOP a její rozpor se zákonem a jeho principy. V projednávaném případě správní orgány při přijímání napadeného OOP porušily zásadu legitimního očekávání v základní principy územního plánování jako koncepčnost, ucelenost, vzájemná harmonie a vyloučení neodůvodnitelných prvků nahodilosti. Tyto principy jsou univerzální a vyvěrají ze základů stavebního práva v oblasti územního plánování bez dalšího. Ačkoli tyto principy odpůrkyně v odůvodnění územního plánu uvádí a dále rozpracovává, následně je svým nepředvídatelným postupem při určování funkčního využití ploch popřela. Jejich porušení zakládá rozpor se zákonem. Krajský soud v Praze to však zcela pominul, neboť námitky nesprávně vyhodnotil jako směřující pouze do nepřiměřenosti napadené části OOP. Zúžil tím zásadu legitimního očekávání a důvěru stěžovatele v postup orgánů veřejné moci v souladu s právními předpisy a jejich principy pouze na pasivitu stěžovatele.

[10] V posuzovaném případě je jednotnost sídel, jejich harmonie a kompaktnost narušena, a to bez jakéhokoli racionálního základu. V celém územním plánu není jediný obdobný pozemek (plocha) podobného charakteru se stejným funkčním využitím jako pozemky stěžovatele, tj. ZS (zeleň – soukromá a vyhrazená). Stěžovatel ani nerozumí argumentu krajského soudu, že na takovém funkčním využití by mohl být veřejný zájem. Vymezení stěžovatelových pozemků nezapadá do celkové koncepce regulované oblasti a je nepředvídatelné. Je tomu tak zvláště v kontextu sousedního pozemku p. č. 1327/5, s nímž pozemky stěžovatele sdílely v průběhu procesu pořizování územního plánu stejný osud. K jeho přearování do nově vytvořené lokality Z41 (plocha BI – bydlení v rodinných domech – příměstské), došlo až v důsledku realizované výstavby a na základě námítky souseda. Sousední pozemek pak představuje přechod do volné krajiny, stanoví hranice zastavitelného území a vytváří jednotnost a kompaktnost celku. Rozlišování krajského soudu mezi pozemky stěžovatele a sousedním pozemkem z hlediska jejich vymezení na základě toho, že stěžovatel nepodal námitky (v bodě 37 napadeného rozsudku), je nepřesvědčivé, neboť odpůrkyně by byla povinna zohlednit pravomocný územní souhlas i bez námítky.

[11] Podle stěžovatele byly vymezeny k zastavění plochy, které jsou v rozporu s právními předpisy a s cíli celostátních a krajských koncepčních dokumentů, pokud jde o ochranu nejvyšších půd (např. zastavitelná plocha Z03). Tyto plochy byly převzaty z původního územního plánu v souladu s deklarovaným principem kontinuity. Byly-li tedy ponechány k zastavění plochy s nejvyšší třídou ochrany půdy, tj. mající z pohledu ochrany přírody a krajiny stejný nebo vyšší dopad na chráněné zájmy než pozemky stěžovatele, bylo na místě logicky očekávat, že stejně nebo obdobně bude postupováno i v případě méně rizikových pozemků stěžovatele (s nižší třídou ochrany půdy). Tím, že tak neučinila, postupovala nelogicky a diskriminačně, což nelze zdůvodnit ani ochranou dřevin na pozemcích stěžovatele, neboť ochrana půdy má vyšší význam než ochrana dřevin. Navíc, ochrana dřevin v obci funguje na jiných principech, než je soukromá zahrada s ovocnými stromy. V existenci soukromé zahrady pak stěžovatel ani neshledává veřejný zájem, jež naznačuje krajský soud v bodě 36 rozsudku.

pokračování

[12] Existoval-li pak požadavek na snížení zastavitelnosti území, postupovala odpůrkyně rovněž nelogicky, nepředvídatelně a diskriminačně. Pro vyloučení z ploch zastavitelnosti přicházely logicky v úvahu jiné pozemky, u nichž je problematický soulad s právními předpisy a nadřizenými nástroji územního plánování, nikoli méně problémové pozemky stěžovatele. Existovaly tak pozemky a plochy, u nichž byl, na rozdíl od pozemků stěžovatele, požadavek na redukci zastavitelnosti na místě. Požadavkem na předvídatelnost způsobu snížení zastavitelnosti se však krajský soud nezabýval. Nejde tedy o poměrování soukromých zájmů se zájmem veřejným, nýbrž o legitimní očekávání, že budou sledovány a naplňovány základní principy územního plánování.

[13] Závěrem stěžovatel uvedl, že by plně akceptoval odpůrkyní zvolené řešení, pokud by bylo alespoň v minimální míře předvídatelné, logické, mající racionální základ a v souladu s právními předpisy, jejich principy a principy územního plánování. Při pohledu na územní plán jako na celek (bez přidružených oblastí) však odpůrkyní zvolené řešení nedává z hlediska územního plánování žádný smysl a význam a je v rozporu s jakoukoli variantou, kterou lze vůbec od územního plánování a od řešení území očekávat. Zavádí do řešeného území nový prvek (soukromou zahradu), vytváří na sousedním pozemku p. č. 1327/5 samotu, je diskriminační z pohledu regulace jiných ploch, a v důsledku toho neočekávatelné s prvky libovůle, rozbíjí koncepčnost, ucelenost a jednotnost územního celku, volí nástroje ochrany (dřevin) netypické pro území, redukuje zastavitelnost nepředvídatelným způsobem, to vše s ohledem na charakter pozemků, které se nachází v zastavitelném území, navazují na stávající zástavbu a jsou připraveny k napojení na veřejnou dopravní infrastrukturu.

[14] Odpůrkyně ve vyjádření navrhla zamítnutí kasační stížnosti. Ztotožnila se závěry rozsudku krajského soudu včetně důsledků plynoucích z pasivity stěžovatele. Napadené OOP považuje za věcně správné i zákonné. Při pořizování a schvalování územního plánu byly dodrženy všechny platné právní předpisy, stejně tak jako základní principy územního plánování a řízení probíhalo po dostatečně dlouhou dobu, která nejen stěžovateli, ale všem dotčeným účastníkům poskytovala dostatek časového prostoru k uplatnění jejich práv. Regulace pozemků stěžovatele nebyla žádnou nahodilostí nebo svévolí odpůrkyně, jde o řešení, které bylo přijato na základě výsledků předepsaného projednání územního plánu s účastníky i s dotčenými orgány a s nadřazeným orgánem územního plánování. Stěžovatel se svým postupem snaží zhojit svoji nečinnost a svůj nesprávný postup v průběhu přijímání a schvalování nového územního plánu. Vlastník pozemků nemá právní nárok na stanovení takových podmínek využití a rozvoje plochy, které by plně vyhovovaly jeho soukromým zájmům. Volba a konkrétní podoba využití určitého území je výsledkem politické procedury v podobě schvalování zadání a následně pořizovatelem zpracovaného návrhu územního plánu. Nelze opomenout právo odpůrkyně na samosprávu, které neoddělitelně obsahuje i právo uspořádat své územní poměry podle vlastních představ v zákonem vymezených mantinelech. Úkolem soudu není určovat, jakým způsobem má být konkrétní území využito, a aktivně tak dotvářet územní plánování, ale pouze korigovat extrémy.

[15] Stěžovatel podal k vyjádření odpůrkyně repliku, v níž opět zdůraznil, že jeho námitky míří do čtvrtého kroku algoritmu přezkumu opatření obecné povahy. Již v kasační stížnosti uvedl řadu konkrétních důvodů porušení právních předpisů a základních principů územního plánování. Odpůrkyně však uvedla pouze obecné

konstatování, aniž se k jednotlivým důvodům vyjádřila blíže. Řešení v napadené části OOP představuje extrémní vybočení ze zásady legitimního očekávání a mantinelů daných pro územní plánování. Argument, že nebyl 20 let na dotčených pozemcích stavebně aktivní, neobstojí, neboť jak uvedl, týkalo se to i jiných pozemků, jež přesto zůstaly zastavitelné.

[16] V duplice odpůrkyně uvedla, že se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti velmi podrobně a obsáhle vyjádřila ke všem jednotlivým námitkám stěžovatele a na tomto vyjádření nadále setrvává. Tvrzení stěžovatele o extrémním vybočení je nesprávné, neurčité a zavádějící. Zákonem předvídané následky stavební pasivity nemohou být napravovány či zhojeny neurčitým požadavkem na „očekávanou variantu zvoleného řešení“, jakési, blíže nedefinované, objektivní, legitimní očekávání objektivního pozorovatele.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[17] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu kasačních námitek a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[18] Podle § 101d odst. 1 s. ř. s., ve znění od 1. 1. 2012, platí, že *při rozhodování (o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – pozn. NSS) je soud vázán rozsahem a důvody návrhu*. Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu se při přezkumu opatření obecné povahy uplatňuje tzv. pětikrokový test vymezený v rozsudku z 27. 5. 2005, čj. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS. Jelikož je však od 1. 1. 2012 soud vázán rozsahem a důvody návrhu (před tímto datem tomu tak nebylo a soud prováděl vždy celý test), provádí soud jen kroky tohoto testu, které odpovídají rozsahu a důvodům návrhů (srov. bod 39 rozsudku NSS z 31. 8. 2018, čj. 1 As 49/2018-62, dle kterého „[a]lgoritmus (test) přezkumu v celém rozsahu by soud aplikoval pouze za předpokladu, že by navrhovatel všechny jeho kroky zahrnul do návrhových bodů“).

[19] Úplný test podle rozsudku čj. 1 Ao 1/2005-98 má tyto kroky: (1) přezkum pravomoci odpůrce vydat opatření obecné povahy; (2) přezkum otázky, zda odpůrce při vydání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání *ultra vires*); (3) přezkum otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným způsobem; (4) přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu napadeného opatření (nebo jeho části) se zákonem (s hmotným právem), příp. zda odpůrce při jeho vydávání nezneužil zákonem svěřenou pravomoc či působnost; a konečně (5) přezkum obsahu napadeného opatření z hlediska jeho proporcionality. Zatímco první tři kritéria jsou formální, následující dvě jsou kritérii materiálními. Pokud jde o případný nedostatek pravomoci odpůrce vydat opatření obecné povahy nebo překročení mezi zákonem vymezené působnosti (první a druhý krok), zkoumá soud tyto otázky i z úřední povinnosti, a jde tak o výjimku z výše popsaného pravidla vázanosti soudu návrhem (bod 28 usnesení rozšířeného senátu NSS z 16. 11. 2010, čj. 1 Ao 2/2010-116, č. 2215/2011 Sb. NSS).

[20] Nejvyšší správní soud nejprve zabýval námitkou částečné nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů (k nepřezkoumatelnosti podrobněji srov. rozsudek NSS ze 4. 3. 2022, čj. 5 As 158/2021-36, bod 18).

pokračování

[21] Nelze souhlasit s tvrzením stěžovatele, že krajský soud v bodě 32 rozsudku uvádí pouze obecné důvody. Srozumitelně vysvětlil, proč vzhledem k pasivitě stěžovatele při přijímání napadeného OOP, neměla odpůrkyně důvodu se jeho pozemky v odůvodnění OOP podrobněji zabývat, a nelze jí proto vyčítat, že tak nečinila, resp. že uvedla pouze obecné zdůvodnění. Vysvětlil také, že ani krajský soud se z tohoto důvodu nemohl podrobně zabývat námitkami směřujícími proti proporcionalitě napadené části OOP, tedy ani otázkou výběru pozemků za účelem redukce zastavitelných ploch či ochranou dřevin (bod 31 napadeného rozsudku), jak požadoval stěžovatel. Krajský soud také uvedl, že napadené OOP by za dané situace mohlo být zrušeno pro nepřezkoumatelnost toliko tehdy, pokud by z jeho odůvodnění (a z dalších dokumentů vzniklých v procesu pořizování) nebylo vůbec zřejmé, proč odpůrkyně k provedené změně přistoupila. Krajský soud však shledal, že důvody pro přeřazení dotčených pozemků mezi nezastavitelné plochy jsou z napadeného OOP dostatečně zřejmé, přičemž je přehledně shrnul. V tomto ohledu není přiléhavý odkaz stěžovatele na rozsudky NSS ze 14. 3. 2018, čj. 7 As 119/2017-43, a z 5. 8. 2015, čj. 2 As 195/2014-47, neboť NSS v nich odmítl obecné zdůvodnění v odlišné situaci, tj. v situaci, kdy navrhovatelé byli v procesu přijímání změny územního plánu aktivní a podali námitky, a proto bylo třeba podrobnějšího zdůvodnění ze strany pořizovatele. Tak tomu však v nyní projednávaném případě nebylo, a proto postačovalo i odůvodnění obecnější. Stěžovatel nemá pravdu ani v tom, že se krajský soud nevypořádal s námitkou vnitřní rozpornosti hodnocení SEA. K této námitce se výslovně, jasně a srozumitelně vyjádřil v bodě 33 svého rozsudku. Námitka nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu není důvodná.

[22] Stěžovatel dále s odkazem na usnesení rozšířeného senátu NSS z 16. 11. 2010, čj. 1 Ao 2/2010-116, č. 2215/2011 Sb. NSS, namítá, že otázka přiměřenosti je součástí zákonnosti, neboť jen věcně správné a přiměřené rozhodnutí je také rozhodnutím zákonným. Ačkoli tedy krajský soud vyhodnotil většinu námitek jako směřujících do proporcionality napadené části OOP, měl se jimi zabývat ve čtvrtém kroku nezávisle na pasivitě stěžovatele při přijímání napadeného OOP. K uvedené otázce se již Nejvyšší správní soud vyjádřil v bodě 11 rozsudku z 21. 8. 2020, čj. 6 As 270/2019-38: *„Jakkoliv z hlediska právní teorie i ústavního pořádku (srov. čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod) je proporcionalita opatření obecné povahy jedním z hledisek pro posouzení jeho zákonnosti, vyčlenění této otázky do samostatné kategorie pro potřeby soudního přezkumu je nezbytné s ohledem na stávající zákonnou koncepci správního soudnictví, resp. správně soudního přezkumu opatření obecné povahy. Ta se totiž opírá o princip subsidiarity soudní ochrany, jež má nastoupit až po vyčerpání řádných opravných prostředků uvnitř veřejné správy (§ 5 s. ř. s.).“* Krajský soud tedy postupoval správně a v souladu s ustálenou judikaturou správních soudů (viz rozsudky NSS citované v bodě 31 napadeného rozsudku), pokud v rozsahu, v němž vyhodnotil námitky jako mířící do proporcionality napadené části OOP, posoudil v rámci pátého kroku algoritmu přezkumu, a to tak, že z důvodu pasivity stěžovatele se jimi nemůže zabývat (body 27 až 31 napadeného rozsudku), resp. může se jimi zabývat pouze omezeně bez možnosti detailně porovnávat postup odpůrkyně vůči pozemkům stěžovatele na jedné straně a jiným pozemkům na straně druhé.

[23] Není současně pravda, že krajský soud veškeré námitky stěžovatele vyhodnotil jako směřující do nepřiměřenosti napadené části OOP a nezabýval se jimi. Tento závěr krajský soud učinil vždy pouze v tom rozsahu, ve kterém se o námitku nepřiměřenosti skutečně

jednalo. Šlo předně o námitku poukazující na srovnání se sousedním pozemkem p. č. 1327/5 (srov. body 27 a 37 napadeného rozsudku). Tohoto pozemku se stěžovatel dovolával opakovaně a od jeho funkčního vymezení jako plochy BI (bydlení v rodinných domech – příměstské) v průběhu pořizování územního plánu (po veřejném projednání), resp. od toho, že on sám vlastníku tohoto pozemku udělil souhlas s výstavbou na tomto pozemku, dovozoval své legitimní očekávání, že i na jeho pozemcích bude zachována možnost výstavby. K této části argumentace krajský soud stěžovateli v bodu 27 napadeného rozsudku vysvětlil, že z udělení územního souhlasu pro stavbu na sousedním pozemku nelze dovodit legitimní očekávání, že i na jeho pozemcích bude možné stavět. Dále pak v bodě 37 napadeného rozsudku, kde se krajský soud zabýval námitkou, že ponecháním sousedního pozemku p. č. 1327/5 v zastavitelných plochách vznikla nahodilost, která je v rozporu s koncepcí napadeného OOP, krajský soud vysvětlil, že takové řešení není z hlediska ochrany životního prostředí nejlepší myslitelnou variantou, nicméně s ohledem na okolnosti (existenci pravomocného územního souhlasu) jde o postup obhajitelný a správný. Navrhovateli současně vysvětlil, že on však ve srovnatelné situaci nebyl, a proto odpůrkyně neměla důvod přehodnocovat i zařazení jeho pozemků a tím narušovat veřejný zájem na redukci zástavby ještě více. Soud připustil, že „nahodilost“ vznikla a není vítaná, ovšem nepovažoval ji za nezákonnou. V tomto rozsahu se tedy námitkou nezákonnosti napadené části OOP zabýval a s jeho závěry se Nejvyšší správní soud ztotožňuje. Krajský soud pak odmítl však jít dále a v kontextu této nahodilosti se zabývat nepřiměřeností napadené části OOP, tedy srovnávat, zda funkční vymezení na stěžovatelových pozemcích není v kontextu změny provedené na sousedním pozemku nepřiměřené. V tomto rozsahu již nepochybně šlo o námitku nepřiměřenosti, kterou se krajský soud správně v souladu s výše uvedenou judikaturou nezabýval. Byl to stěžovatel, který mohl v reakci na upravený návrh územního plánu (vymezení plochy Z41 na sousedním pozemku) podat námitky argumentovat v nich způsobem, kterým později argumentoval v návrhu na zrušení části OOP. Jen za této situace by se následně mohl krajský soud uvedenými otázkami zabývat.

[24] Stejně správně postupoval krajský soud v bodě 38 napadeného rozsudku i ohledně námitky diskriminace poukazující na jiné plochy, které byly dle stěžovatele mnohem problematictější, neboť se na nich nachází kvalitnější zemědělská půda než na pozemcích stěžovatele. Posuzování diskriminace, „nerozumnosti“ či libovůle v rámci zásahu do vlastnického práva, který územní plán ve výsledku vždy představuje, je totiž součástí hodnocení proporcionality napadeného opatření obecné povahy (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS, bod 47). Správnosti takového postupu si je ostatně stěžovatel vědom, neboť tuto námitku v kasační stížnosti stěžovatel vznesl toliko na okraj a sám ji označil za námitku nepřiměřenosti zvoleného řešení.

[25] Lze shrnout, že v rozsahu, ve kterém se námitky týkaly nezákonnosti napadeného OOP, se jimi krajský soud zabýval. Šlo zejména o námitku, že na vynětí stěžovatelových pozemků ze zastavitelných ploch není žádný (nebo nikoli dostatečný) veřejný zájem (srov. bod 32 napadeného rozsudku). Námitka, že krajský soud nesprávně vyhodnotil stěžovatelovy námitky jako námitky směřující pouze do nepřiměřenosti, proto není důvodná.

pokračování

[26] Stěžovatel dále v kasační stížnosti uvádí, že svým návrhem na zrušení napadené části OOP nemířil primárně na zásah do svého vlastnického práva (ten je pouze vedlejším efektem, který podle stěžovatele založil jeho aktivní procesní legitimaci), nýbrž namítal porušení svého legitimního očekávání, že územní plán bude vydán v souladu se zákonem a základními principy územního plánování, kterými je koncepčnost, ucelenost, vzájemná harmonie a vyloučení neodůvodnitelných prvků nahodilosti. Jinými slovy stěžovatel se snaží tvrdit, že jeho námitky vlastně nemířily do proporcionality (je si totiž dobře vědom důsledků své pasivity v řízení o vydání územního plánu), ale do zákonnosti napadené části OOP, a proto je nutné posoudit je v rámci čtvrtého kroku algoritmu přezkumu při hodnocení případného rozporu napadené části OOP s hmotným právem. Stěžovatel pak uvádí, že odpůrkyně veškeré tyto principy v odůvodnění napadeného OOP sice uvádí, avšak svým nepředvídatelným postupem je zcela popírá. Krajskému soudu pak vytýká, že zásadu legitimního očekávání a důvěru stěžovatele v postup odpůrkyně v souladu s právními předpisy a jejich principy omezil pouze na pasivitu stěžovatele.

[27] K tvrzení, že stěžovatel svým návrhem nemířil primárně na zásah do svého vlastnického práva, Nejvyšší správní soud předesílá, že to není pravda. Z celkového vyznění návrhu i kasační stížnosti podle Nejvyššího správního soudu plyne, že stěžovatel v nyní projednávané věci hájí svá soukromá práva, zejména právo vlastnit majetek (čl. 11 Listiny základních práv a svobod), a zpochybňuje věcné řešení zvolené v napadené části OOP ohledně funkčního využití svých pozemků. Podstata jeho návrhu zcela zřetelně směřovala k vymezení plochy s funkčním využitím ZS (zeleň – soukromá a vyhrazená) na jeho pozemcích, s čímž z různých důvodů (včetně námitky nepřiměřenosti takového řešení) nesouhlasil. K argumentaci stěžovatele o porušení legitimního očekávání uvedeném v jeho kasační stížnosti, pak Nejvyšší správ soud uvádí, že v návrhu stěžovatel legitimní očekávání zmiňoval pouze v souvislosti s povolením výstavby na sousedním pozemku. Na tuto námitku krajský soud přiléhavě a v souladu s ustálenou judikaturou reagoval (viz bod [23] tohoto rozsudku). Námitka, že by krajský soud jeho argumentaci tímto principem nesprávně zužoval, proto není důvodná. Na okraj, lze dodat, že zásadu legitimního očekávání v územním plánování nelze aplikovat ve stejném rozsahu jako v běžném správním řízení, a to nejen s ohledem na specifika řízení o opatření obecné povahy, ale i na značné pravomoci pořizovatele územního plánu ohledně zařazování pozemků do příslušné kategorie (rozsudek NSS z 19. 12. 2012, čj. 6 AOs 2/2012-27, bod 38).

[28] Jde-li o porušení principů územního plánování, poukazuje stěžovatel na koncepčnost, ucelenost, vzájemnou harmonii, vyloučení neodůvodněných prvků nahodilosti v rámci územního plánování a na jednotnost a kompaktnost sídel. V zásadě se tedy dovolává cílů územního plánování zakotvených v § 18 stavebního zákona. Tuto argumentaci je však třeba posuzovat s ohledem na rozsah, v jakém bylo OOP napadeno, tj. ve vztahu k pozemkům p. č. 1346/1 a 1346/2 a jejich funkčnímu vymezení. To krajský soud učinil, neboť se zabýval důvody, které za tímto funkčním vymezením stály, a sice požadavkem na celkovou redukci zastavitelných ploch dle požadavku nadřízeného orgánu územního plánování a dále požadavkem na ochranu dřevin plynoucí ze stanoviska SEA. Tyto důvody krajský soud považoval za důvody sledující veřejný zájem na ochraně životního prostředí, a tedy za důvody plně akceptovatelné. Současně doplnil, že sama skutečnost, že je zahrada soukromá, neznamená, že by na tokovém využití také nemohl být veřejný zájem. S těmito závěry se Nejvyšší správní soud ztotožňuje, a to včetně toho, že i na vymezení plochy s funkčním využitím soukromá zeleň může být dán veřejný

zájem. Vymezení této plochy totiž zpravidla vede k tomu, že hlavní obytné stavby mohou být situovány pouze v části, která například přiléhá k pozemní komunikaci. Prostřednictvím vymezení této plochy může být také zajištěno, aby hlavní stavby byly co nejdále od volné krajiny a byl tak vytvořen postupný přechod mezi zástavbou a krajinnými plochami či od lesa, nachází-li se v blízkosti zastavitelných ploch.

[29] Nejvyšší správní soud souhlasí i s dalším postupem krajského soudu, který takto identifikovaný veřejný zájem již nepoměřoval se soukromým zájmem stěžovatele na budoucím stavebním využití daného pozemku, neboť to by již bylo posuzováním přiměřenosti zásahu napadené části OOP do práv stěžovatele, které v souvislostech dané věci, tj. při předchozí procesní pasivitě stěžovatele, krajskému soudu nepřislušelo (srov. přílehuovou judikaturu, na kterou krajský soud odkázal v bodě 29 napadeného rozsudku).

[30] Je pravdou, že soud může ke zrušení opatření obecné povahy přikročit i při procesní pasivitě navrhovatele, to však pouze tehdy, pokud převáží důvody pro zrušení nad právní jistotou osob jednajících v důvěře v přijaté změny. Závažné důvody pro zrušení územního plánu představuje porušení kogentních procesních a hmotněprávních norem chránících zásadní veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy, resp. procesní pochybení odpůrce takové intenzity, že znemožnilo navrhovateli bránit se proti změně určení funkčního využití jeho pozemků. Závažné důvody pro zrušení územního plánu může soud zohlednit především v rámci třetího a čtvrtého kroku algoritmu přezkumu opatření obecné povahy, kdy hodnotí územní plán a procesní postup při jeho přijímání z hlediska jeho zákonnosti (rozsudek NSS čj. 6 Aos 3/2013-29, bod 17 a tam citovaná judikatura; v bodě 18 pak NSS nabízí příkladný výčet závažných důvodů pro zrušení územního plánu). Vedle toho se mohou některé procesní vady vyskytnout v tak pozdní fázi procesu přijímání opatření obecné povahy, že je navrhovatel dříve než před soudem ani namítat nemohl (rozsudek NSS z 18. 1. 2011, čj. 1 Ao 2/2010-185, č. 2397/2011 Sb. NSS, bod 68).

[31] V nyní projednávané věci stěžovatel neuváděl, že by mu odpůrkyně svým procesním pochybením v procesu přijímání napadeného OOP znemožnila bránit se námitkami proti změně určení funkčního využití jeho pozemků. Stejně tak nepoukazoval ani na žádné pozdní procesní vady, jež mohl uplatnit poprvé až před krajským soudem. V kasační stížnosti pak neuvedl žádné konkrétní ustanovení právního předpisu, s nímž by napadená část OOP měla být v rozporu. Svoji kasační argumentaci stěžovatel staví na porušení jeho legitimního očekávání, že územní plán bude vydán v souladu se zákonem a základními principy územního plánování, respektive na porušení těchto obecných principů. Tuto argumentaci lze podřadit pod porušení § 18 stavebního zákona, které stanoví základní cíle územního plánování. Naplnění těchto cílů územního plánování však může mít mnoho podob a při posuzování jejich naplnění ze strany soudu se v tomto ohledu plně uplatňují omezení plynoucí z judikatury správních soudů, která vymezila míru, v níž je soud oprávněn zasahovat do procesu územního plánování. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, čj. 2 Ao 2/2007-73, v procesu územního plánování *„jde o vyvážení zájmů vlastníků dotčených pozemků s ohledem na veřejný zájem, kterým je v nejširším slova smyslu zájem na harmonickém využití území. Tato harmonie může mít nesčíslně podob a ve své podstatě nebude volba konkrétní podoby využití určitého území výsledkem ničeho jiného než určité politické procedury v podobě schvalování územního plánu, v níž je vůle politické jednotky, která*

pokračování

o něm rozhoduje, tedy ve své podstatě obce rozhodující svými orgány, omezena, a to nikoli nevýznamně, požadavkem nevybočení z určitých věcných (urbanistických, ekologických, ekonomických a dalších) mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování. Uvnitř těchto mantinelů však zůstává vcelku široký prostor pro autonomní rozhodování příslušné politické jednotky. Jinak řečeno – není úkolem soudu stanovovat, jakým způsobem má být určité území využito; jeho úkolem je sledovat, zda příslušná politická jednotka (obec) se při tvorbě územního plánu pohybovala ve shora popsaných mantinelech. Bylo-li tomu tak, je každá varianta využití území, která se takto „vejde“ do mantinelů územního plánování, akceptovatelná a soud není oprávněn politické jednotce vnucovat variantu jinou. Soud brání jednotlivce (a tím zprostředkovaně i celé politické společenství) před excesy v územním plánování a nedodržením zákonných mantinelů, avšak není jeho úkolem sám územní plány dotvářet“. Úkolem soudu tak není určovat, jakým způsobem má být určité území využito, a aktivně tak dotvářet územní plánování, ale pouze korigovat extrémy. V procesu územního plánování dochází k vážení řady zájmů soukromých i veřejných a výsledkem pak musí být rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými při zachování právem předvídané proporcionality a ochrany základních práv před svévolnými a excesivními zásahy. Obecné rozhodnutí o distribuci zátěže v rámci určitého území při zachování výše zmíněných zásad je politickou diskrecí konkrétního zastupitelského orgánu územní samosprávy a vyjadřuje realizaci práva na samosprávu konkrétního územního celku. Nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonných věcných rozhodnutí územní samosprávy by byly porušením ústavních zásad o dělbě moci (rozsudek NSS ze dne 2. 2. 2011, čj. 6 Ao 6/2010-103). Ze zásady zdrženlivosti tak plyne, že ke zrušení opatření obecné povahy v oblasti územního plánování by měl soud přistoupit, pouze pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření jako celku. Také z rozsudku NSS z 5. 2. 2009, čj. 2 Ao 4/2008-88, plyne, že správní soudy nejsou oprávněny posuzovat vhodnost funkčního využití té které lokality. Ačkoli tedy výsledné funkční a prostorové uspořádání území musí podle NSS vždy představovat rozumný kompromis a vyváženost mezi jednotlivými veřejnými i soukromými zájmy, není-li zjištěno, že jde o řešení nezákonné či excesivní, soud se k vhodnosti a účelnosti takového řešení nevyjadřuje.

[32] Těmito východisky je tedy třeba poměřit argumentaci o narušení harmonie a kompaktnosti sídla vytvořením proluky na stěžovatelových pozemcích, resp. vytvořením samoty na pozemku souseda, jakož i o zcela ojedinělém a nekoncepčním zařazením stěžovatelových pozemků do plochy ZS (zeleň – soukromá a vyhrazená) a o tom, že ochrana dřevin má fungovat na zcela jiných principech, než je soukromá zahrada. Nejvyšší správní soud se přitom stejně jako krajský soud domnívá, že nic z toho nemůže být důvodem pro závěr, že regulace na stěžovatelových pozemcích představuje extrémní a excesivní zásah, který by ze strany soudu bylo na místě korigovat v rámci posuzování zákonnosti napadené části OOP. Posuzovat vhodnost takového uspořádání (právě toho se stěžovatel ve své podstatě domáhá), jakož i jeho přiměřenost pak soudu z výše vyložených důvodů nepřísluší.

IV. Závěr a náklady řízení

[33] Vzhledem k výše uvedenému Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji dle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[34] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch. Odpůrkyni, která byla ve věci úspěšná, přiznal soud náhradu nákladů. Tato částka sestává z odměny advokáta za dva úkony právní služby po 3 100 Kč spočívající v sepisu vyjádření ke kasační stížnosti a dupliky [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb. (dále „advokátní tarif“)], tj. 6 200 Kč. Dále ze dvou paušálních částek jako náhrady hotových výdajů po 300 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu, tj. 600 Kč. Vzhledem k tomu, že zástupce odpůrkyně je plátcem DPH, zvyšuje se celková částka 6 800 Kč o částku odpovídající této dani ve výši 21 %, tedy o 1 428 Kč. Celková výše náhrady nákladů řízení o kasační stížnosti činí 8 228 Kč. Nejvyšší správní soud dodává, shodně s krajským soudem, že odpůrkyně je malou obcí, která nedisponuje odborným aparátem nezbytným pro pořízení územního plánu (napadené OOP pořídila prostřednictvím smluvně zajištěné třetí osoby), ani pro jeho obhajobu v soudním řízení. Tato činnost přesahuje rámec obvyklé úřední činnosti odpůrkyně a náklady na právní zastoupení je proto třeba pokládat za účelně vynaložené (usnesení rozšířeného senátu NSS z 31. 3. 2015, čj. 7 Afs 11/2014-47, č. 3228/2015 Sb. NSS, bod 29).

[35] Stěžovatel je povinen odpůrkyni nahradit náklady řízení ve výši 8 228 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce JUDr. Martina Vychopeně, advokáta.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n**ejsou opravné prostředky přípustné.

V Brně 11. srpna 2022

Jitka Zavřelová
předsedkyně senátu