



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudců Petra Mikeše a Jitky Zavřelové v právní věci navrhovatele: **A. S.**, zastoupený Mgr. Monikou Jiráskovou, advokátkou se sídlem Dlouhá 727/39, Praha 1, proti odpůrkyni: **obec Louňovice**, se sídlem Horní náves 6, Louňovice, zastoupená Mgr. Josefem Žďárským, advokátem se sídlem Revoluční 763/15, Praha 1, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy - územního plánu Louňovice schváleného usnesením zastupitelstva odpůrkyně ze dne 17. 9. 2018, č. 70/2018, o kasační stížnosti navrhovatele proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 9. 9. 2020, čj. 55 A 83/2019-45,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Navrhovatel **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Odpůrkyni **s e** náhrada nákladů řízení **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Navrhovatel se u Krajského soudu v Praze domáhal zrušení shora označeného opatření obecné povahy (územního plánu). Tvrdil, že zasahuje do jeho (spolu)vlastnického práva k pozemkům, které v návrhu označil, a to zřízením veřejně prospěšných staveb č. VPS 3 a VPS D.12. a veřejně prospěšného opatření VPO IP.10. Územní plán je podle navrhovatele nepřezkoumatelný a příliš obecný. Přestože k návrhu územního plánu podal námitky, není z něj zřejmé, jaké zásahy do pozemků budou provedeny. Námitky nebyly dostatečně vypořádány. Změny na pozemcích navrhovatele nejsou zapotřebí, navíc není jisté, zda jsou skutečně ve veřejném zájmu. Provedením navržených opatření dojde

k zatížení pozemků navrhovatele předkupním právem a zřízením služebností, v důsledku toho pak k jejich znehodnocení.

[2] Krajský o návrhu rozhodl v záhlaví označeným rozsudkem tak, že napadený územní plán zrušil v části, v níž je na pozemcích p. č. XA, XB a XC v k. ú. L. vymezena veřejně prospěšná stavba VPS 3 „občanská vybavenost“, pro kterou lze uplatnit předkupní právo (výrok I.). Ve zbytku návrh zmítl (výrok II.) a uložil navrhovateli povinnost zaplatiti odpůrkyni náhradu nákladů řízení (výrok III.). Krajský soud předně odkázal na judikaturu týkající se posuzování přiměřenosti zásahu do vlastnického práva, resp. soudů do samotného procesu územního plánování. Úkolem soudu není určovat způsob využití území, ale korigovat extrémy. Ve vztahu k veřejně prospěšné stavbě VPS 3 nepřisvědčil námitce, že se odpůrkyně dostatečně nevypořádala s námitkami navrhovatele. Jde-li o posouzení proporcionality zásahu do vlastnického práva, krajský soud předeslal, že k jeho omezení dochází již na základě zařazení pozemků mezi plochy pro občanskou vybavenost (OV). Zdůraznil dále význam principu kontinuity územního plánování s tím, že na dotčených pozemcích byla plocha pro občanskou vybavenost vymezena již v předchozím územním plánu. Krajský soud se neztotožnil ani s tvrzením navrhovatele, podle něhož odpůrkyně nezákonně nadřadila veřejný zájem nad jeho soukromý zájem. Námitka navrhovatele, podle které odpůrkyně disponuje vlastními pozemky v jiné oblasti, na nichž by mohla občanskou vybavenost zřídit, se míjí s cílem, jehož má navrhovaná plocha na pozemcích navrhovatele dosáhnout. Krajský soud nicméně dospěl k závěru, že napadený územní plán nenaplňuje požadavky na vymezení veřejně prospěšné stavby. Odpůrkyně v územním plánu v podstatě jen vymezila plochu veřejně prospěšné stavby pro blíže funkčně neurčenou stavbu občanského vybavení, aniž tuto vlastní stavbu vymezila. V územním plánu je nicméně třeba vymezit nejen plochu pro veřejně prospěšnou stavbu, ale též samotnou veřejně prospěšnou stavbu, pro niž je plocha vymezována. Veřejně prospěšná stavba má být vymezena natolik určitě (zejména pomocí účelu, popř. též v závislosti na druhu stavby rámcovým údajem o kapacitě či jiným kvantitativním údajem), aby bylo možné zhodnotit její charakter z hlediska definice veřejně prospěšné stavby a její potřebnost. Způsob vymezení veřejně prospěšné stavby, kvůli níž se zřizuje předkupní právo k pozemkům navrhovatele, vylučuje, aby soud posoudil přiměřenost zřízení předkupního práva k pozemkům navrhovatele. Vymezení dané veřejně prospěšné stavby na uvedených pozemcích tak soud shledal nezákonným. Důvodnou naopak neshledal námitku, podle které dojde k zamezení užívání cest přiléhajícím k daným pozemkům

[3] Ve vztahu k veřejně prospěšné stavbě VPS D.12 (cyklostezka) nepřisvědčil krajský soud tomu, že z územního plánu není zřejmé, z jakého důvodu musí být zasaženo do vlastnického práva navrhovatele, zda se jedná o zásah ve veřejném zájmu a zda jde o přiměřené opatření. Krajský soud shrnul vypořádání námitek navrhovatele odpůrkyní s tím, že takové odůvodnění splňuje požadavky standardně kladené na rozhodnutí o námitkách. Odpůrkyně odůvodnila veřejný zájem na zřízení cyklostezky a vysvětlila, proč považuje zvolené řešení za vyvážené z hlediska veřejného i soukromého zájmu. Podmínku nezbytnosti zásahu do vlastnického práva nelze vykládat natolik striktně, že by umožňovala vymezit v územním plánu pouze záměry a stavby nezbytně nutné (esenciální) pro fungování obce a život v ní. Takto striktní výklad by byl v rozporu s cíli územního plánování a fakticky by znemožňoval rozvoj obce. Tuto podmínku je třeba chápat spíše jako potřebnost. Odůvodnění potřebnosti cyklostezky (s ohledem na blíže upřesněný veřejný zájem a vhodnost dotčených pozemků pro její umístění) soud označil za dostatečné.

pokračování

Odpůrkyně se ve srovnání s předchozím územním plánem snažila minimalizovat zásah do vlastnického práva navrhovatele a vést trasu cyklostezky tak, aby současně s naplněním veřejného zájmu na její realizaci mohl navrhovatel co nejvíce využít pozemky pro své soukromé zájmy. Opodstatnění má i zvolené řešení vedoucí k rozdělení pozemků, které je ve výsledku šetrnější k právům navrhovatele. Krajský soud nepřisvědčil navrhovateli, ani jde-li o nepřiměřenost veřejně prospěšného opatření VPO IP.10. Ani zde odůvodnění neshledal nepřezkoumatelným. Odpůrkyně podrobně zdůvodnila veřejný zájem na vytvoření stromové aleje lemující dopravní komunikaci. Z hlediska přiměřenosti odpůrkyně námitkám navrhovatele částečně vyhověla. Podle soudu bylo z návrhu patrné, že navrhovatel brojí spíše proti vykácení stávající zeleně, než proti zřízení aleje jako takové. Není však úkolem soudu, aby spor o případné kácení řešil v tomto řízení. Otázka konkrétní podoby aleje bude věcí budoucí dohody mezi navrhovatelem a odpůrkyní. Krajský soud uzavřel, že rozsah ploch pro veřejně prospěšné stavby a opatření, které se dotýkají pozemků navrhovatele, nelze mít za excesivní ani za projev libovůle odpůrkyně. Teprve v územním řízení a na něj navazujícím řízení o vyvlastnění je předmětem řízení záměr konkrétně umístěný do území a bude možné přesně stanovit výměru částí pozemků, k nimž má být odňato vlastnické právo.

II. Obsah kasační stížnosti

[4] Navrhovatel (dále „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Nejprve zdůraznil, že územní plán zasahuje do jeho ústavního práva vlastnit majetek. Omezuje jej v nakládání s ním a je prvním předpokladem pro vyvlastnění nebo jiné další omezení vlastnického práva. Zásah do tohoto práva smí být pouze výjimečný, ve veřejném zájmu a nelze-li účelu dosáhnout jinak. Územní plán do jeho práv (přímo i nepřímě) zasahuje nepřiměřeně.

[5] Jde-li o veřejně prospěšnou stavbu VPS 3, stěžovatel poukazuje na nedostatky odůvodnění rozhodnutí o jeho námitkách. To neuvádí, proč se jedná o nezbytné opatření, ani to, zda jde o proporcionální zásah do vlastnického práva. Navrhovatel nesouhlasí s krajským soudem, podle něhož je územní plán odůvodněn dostatečně. Není uvedeno, proč veřejný zájem převažuje nad zájmem soukromým. Krajský soud uvedl, že i tehdy, pokud by zrušil navrženou veřejně prospěšnou stavbu, pozice navrhovatele by se nezměnila. S tím stěžovatel nesouhlasí a poukazuje na to, že nemá na svém pozemku v plánu pořídit některou ze staveb předpokládaných územním plánem mezi hlavními způsoby využití ploch pro občanskou vybavenost. Je sice pravdou, že s vymezením veřejně prospěšné stavby není spojeno právo vyvlastnit majetek, nýbrž „pouze“ vznik předkupního práva, ale je zřejmé, že se jedná o první „krok“ k vyvlastnění.

[6] K veřejně prospěšné stavbě VPS D.12 stěžovatel uvedl, že ani zde není odůvodněna nezbytnost zásahu do jeho vlastnického práva (ani to, že účelu nelze dosáhnout jinak). Zřízení cyklostezky na jeho pozemcích je nepřiměřeným zásahem. Veřejný zájem zřízení cyklostezky není natolik významný, aby převyšoval omezení jeho práv. Soud sice uvádí, že zvolené řešení nebrání tomu, aby se s odpůrkyní dohodl na vedení cyklostezky jiným směrem, v takovém případě je však již odkázán na vůli odpůrkyně k takové dohodě. Stěžovatel je zaskočen tím, že je možné zřídit cyklostezku uprostřed jeho pozemků. Krajský soud pochybil, pokud přiznal takovému úřednímu postupu ochranu. Stěžovatel si je vědom,

že zkoumání podmínek pro vyvlastnění není předmětem daného řízení, avšak je evidentní, že územní plán je prvním předpokladem pro vyvlastňovací řízení. Jak uvedl NSS v rozsudku ze dne 2. 10. 2013, čj. 8 Ao 1/2011-257, územní plán může představit zásadní omezení ústavně zaručeného práva vlastnit majetek. Navrhovatel má za to, že nebyly splněny podmínky nezbytné míry a největší šetrnosti ze způsobů vedoucích ještě k rozumně zamýšlenému cíli. Soud měl zrušit územní plán minimálně i v části týkající se opatření VPS 3 a VPS D.12, neboť obě „otvírají“ cestu k vyvlastnění pozemků navrhovatele.

[7] Odpůrkyně se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[9] Kasační stížnost není důvodná.

[10] Nejvyšší správní soud předesílá, že návrh podaný stěžovatelem z hlediska svého rozsahu (a uplatněných návrhových bodů, jimiž je soud vázán a které nelze rozšiřovat) napadl dvě shora označené veřejně prospěšné stavby a jedno veřejně prospěšné opatření. Jak přitom plyne z napadeného rozsudku, krajský soud návrhu částečně vyhověl a napadený územní plán zrušil v části, v níž je na pozemcích (které sám stěžovatel v návrhu označil) vymezena veřejně prospěšná stavba VPS 3. Krajský soud naopak neshledal důvodnou žádnou z námitek týkajících se veřejně prospěšné stavby VPS D.12 a veřejně prospěšného opatření VPO IP.10.

[11] V návaznosti na výše uvedené je třeba zdůraznit, že shora označeným veřejně prospěšným opatřením se tedy kasační soud v tomto řízení zabývat nemůže, neboť kasační argumentace (z hlediska systematiky ani obsahu) se ho netýká. Jde-li pak o veřejně prospěšnou stavbu VPS 3, je z výše uvedeného taktéž zřejmé, že její vymezení na pozemcích stěžovatele krajský soud napadeným rozsudkem zrušil.

[12] Podle § 104 s. ř. s. platí, že nepřipustná je taková kasační stížnost, která *směřuje jen proti důvodům rozhodnutí soudu* (odst. 2), resp. „*opírá-li se jen o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103*“ (odst. 4). Judikatura pak již také výslovně dovodila, že nepřipustné jsou takové kasační námitky, které směřují mimo hlavní rozhodovací důvod napadeného rozsudku (rozsudek NSS ze dne 16. 5. 2022, čj. 8 As 215/2020-98, bod 16). Jak plyne v nyní projednávané věci ze shora reprodukováného odůvodnění napadeného rozsudku, úvahy krajského soudu, s nimiž nyní stěžovatel v kasační stížnosti polemizuje, se ve výroku napadeného rozsudku ve vztahu k veřejně prospěšné stavbě VPS 3 nijak neprojeví, neboť krajský soud její vymezení napadeným rozsudkem zrušil. Za těchto okolností tedy není vůbec na místě, aby se kasační soud správností těchto úvah jakkoliv zabýval. To platí tím spíše, že zruší-li krajský soud opatření obecné povahy, nezavazuje odpůrce závazným právním názorem, jako je tomu pro účely dalšího (navazujícího) správního řízení v případě rozhodnutí o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (srov. § 78 odst. 5 s. ř. s.). Zatímco v případě zrušení správního rozhodnutí soudem správní orgán pokračuje v již dříve zahájeném (původním) řízení, a tedy význam pro něj a danou věc může mít i posouzení

pokračování

některých dalších procesních či hmotněprávních otázek soudem, v případě zrušení opatření obecné povahy (jeho části) není vůbec jisté, zda a jaké opatření obecné povahy bude chtít příslušný orgán vydat. Z hlediska procesního pak i v případě nového návrhu opatření obecné povahy obdobného obsahu (jako zrušená část) proběhne řízení o takovém návrhu znovu (včetně možnosti uplatnit námitky či připomínky). Ani v tomto ohledu tedy nejsou dané závěry krajského soudu pro stěžovatele či odpůrkyni určující a jejich posouzení by nemělo jiný, než čistě akademický význam. Za těchto okolností je třeba kasační argumentaci stěžovatele týkající se veřejně prospěšné stavby VPS 3 označit za nepřipustnou.

[13] Nad rámec výše uvedeného lze pro upřesnění ještě poznamenat, že poukazuje-li stěžovatel v kasační stížnosti v části věnované veřejně prospěšné stavbě VPS 3 na to, že krajský soud mimo jiné konstatoval, *„že i tehdy, pokud by zrušil navrženou veřejně prospěšnou stavbu, pozice navrhovatele by se nezměnila“*, zaměňuje stěžovatel zrušení vymezení veřejně prospěšné stavby na straně jedné a zrušení vymezení funkční plochy (občanské vybavenosti) na straně druhé. Právě na nutnost tohoto rozlišení krajský soud stěžovatele v citované části napadeného rozsudku upozorňoval. Je tedy třeba i na tomto místě opětovně zdůraznit, že vymezení dané veřejně prospěšné stavby krajský soud zrušil (včetně na ni vázané možnosti uplatnit předkupní právo), nicméně jde-li o vymezení plochy občanské vybavenosti, proti této regulaci (odpovídající úpravě v přechozím územním plánu) návrhové body stěžovatele uplatněné v návrhu na zrušení opatření obecné povahy nesměřovaly, krajský soud se tedy touto otázkou ani nezbyl.

[14] K obecné argumentaci stěžovatele uplatněné úvodem kasační stížnosti a opakovaně zmiňované na mnoha dalších místech, která se týká zásahu územního plánu do jeho vlastnického práva, resp. významu územního plánu jako prvního „kroku“ vedoucího k vyvlastnění, Nejvyšší správní soud v obdobné míře obecnosti, v jaké je tato argumentace formulována (srov. rozsudek rozšířeného senátu NSS z 24. 8. 2010, čj. 4 As 3/2008-78, č. 2162/2011 Sb. NSS), může pouze uvést, že krajský soud v napadeném rozsudku nikterak nezpochybnil, že by snad územní plán nezasahoval do vlastnických práv stěžovatele. Pokud pak jde o vztah územního plánování a vyvlastnění, k této otázce se napadený rozsudek vyslovil např. v bodě 61. tak, že v rámci územního plánování (jeho soudního přezkumu) není na místě zabývat se naplněním podmínek pro vyvlastnění. S těmito závěry krajského soudu se lze plně ztotožnit.

[15] Další okruh kasačních námitek stěžovatele se pak týká veřejně prospěšné stavby cyklostezky (VPS D.12). K té je třeba předně uvést, že krajský soud v napadeném rozsudku podrobně popsal, proč ve vztahu k této veřejně prospěšné stavbě shledal odůvodnění územního plánu dostatečným a zákonným (viz bod 54. a násl. odůvodnění napadeného rozsudku). Stěžovatel v tomto ohledu nejprve namítá, že není odůvodněna nezbytnost zásahu do jeho práv. Této kasační námitce však nelze přisvědčit. Krajský soud totiž v bodě 56. odůvodnění napadeného rozsudku vysvětlil, že podmínku nezbytnosti zásahu do vlastnického práva nelze vykládat natolik striktně, že by umožňovala vymezit v územním plánu pouze záměry a stavby nezbytně nutné (esenciální) pro fungování obce a život v ní. Takto striktní výklad by podle něj byl v rozporu s cíli územního plánování a fakticky by znemožňoval rozvoj obce. Jak dále krajský soud vysvětlil, tuto podmínku je třeba chápat spíše jako potřebnost, k čemuž dodal, že odůvodnění potřebnosti cyklostezky považuje za dostatečné. Z uvedeného je tedy patrné, že krajský soud se k otázce nezbytnosti opatření

vyslovil, přičemž jeho závěry lze z hlediska přezkoumatelnosti napadeného rozsudku [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.] považovat za dostatečné. Jde-li o samotnou věcnou správnost závěrů týkajících se nezbytnosti, ty stěžovatel (kromě obecného nesouhlasu) nijak konkrétně nenapadá. Výše uvedené platí i pro navazující (taktéž pouze obecnou) argumentaci stěžovatele, podle něhož není zřejmé ani to, zda nelze požadovaného účelu dosáhnout jinak. Ve vztahu k této otázce krajský soud považoval za dostatečné odůvodnění veřejného zájmu na zřízení cyklostezky, jak plyne z napadeného územního plánu a jak je odpůrkyně provedla, přičemž to v sobě zahrnuje právě i posouzení zmiňovaného účelu.

[16] Uvádí-li stěžovatel dále, že nesouhlasí s tím, že veřejný zájem na zřízení cyklostezky je natolik významný, aby převyšoval omezení jeho vlastnického práva, je třeba upozornit, že v tomto ohledu krajský soud zcela konkrétně uvedl důvody, které tomu podle něj naopak svědčí (viz bod 54. napadeného rozsudku). Stěžovatel však s nimi nijak konkrétně nepolemizuje, ani nelze z této jeho argumentace dovodit pochybnost týkající se dostatečnosti odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu (jako tomu bylo u některých námitek výše). Proto je tato část jeho kasační argumentace nepřípustná. V tomto ohledu je třeba zdůraznit, kasační stížnost je opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví (viz § 102 s. ř. s.). Aby byla způsobilá k projednání, musí kvalifikovaným způsobem zpochybňovat právě rozhodnutí krajského soudu, proti němuž byla podána, z toho důvodu tedy musí obsahovat polemiku s rozhodovacími důvody krajského soudu (usnesení NSS ze dne 24. 9. 2020, čj. 8 As 63/2020-31). Pokud tedy kasační námitka nesměřuje vůči důvodům, na nichž napadené rozhodnutí stojí (jako je tomu v tomto bodě v nyní projednávané věci věci), pak je nepřípustná a kasační soud se jí nemůže zabývat (§ 104 odst. 4 s. ř. s.).

[17] Závěrem lze dodat, že zmiňuje-li stěžovatel, že bude odkázán na vůli odpůrkyně, pokud jde o možnou dohodu o vedení cyklostezky jiným způsobem, v kasační stížnosti nijak nezpochybňuje základní východisko krajského soudu, podle něhož je daná úprava šetrnější oproti úpravě předchozího územního plánu. (mj. stěžovateli vzniká větší plocha, kterou bude moci využít, viz bod 58. napadeného rozsudku). Ani v tomto ohledu tedy stěžovatel konkrétní závěry rozsudku krajského soudu nikterak nenapadá. Odkaz krajského soudu na možnou dohodu s odpůrkyní navíc není podstatou samotného posouzení zákonnosti napadeného územního plánu. Jednalo se pouze o doplňující úvahu týkající se závěru, podle něhož vlastník pozemku nemá individuální subjektivní právo na schválení konkrétní podoby územního plánu podle svých požadavků, resp. že s ohledem na charakter daných pozemků a jejich funkční vymezení již v předchozím územním plánu krajský soud neshledal, že by navržení cyklostezky zasáhlo do stěžovatelova vlastnického práva nepřiměřeným způsobem.

IV. Závěr a náklady řízení

[18] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené dospěl k závěru, že žádná z uplatněných (a přípustných) kasačních námitek není důvodná, a proto kasační stížnost dle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[19] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Odpůrkyni, které

pokračování

by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť jí podle obsahu spisu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly.

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

V Brně 26. října 2022

Milan Podhrázký
předseda senátu