



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Tomáše Foltase a soudců Michala Bobka a Davida Hipšra v právní věci navrhovatelky: **HANSEATIC INVESTMENT, s. r. o.**, se sídlem Vršovická 416/9, Praha 10, zastoupené Mgr. Lucií Ježkovou, advokátkou se sídlem Na Strži 2102/61a, Praha 4, proti odpůrkyni: **obec Úžice**, se sídlem Nádražní 200, Úžice, zastoupené Mgr. Vítězslavem Dohnalem, advokátem se sídlem Klokotská 103/13, Tábor, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelky proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 27. 6. 2022, č. j. 59 A 11/2022-57,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II. Navrhovatelka **je p o v i n n a** zaplatit odpůrkyni náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 4 114 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám advokáta Mgr. Vítězslava Dohnala.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a předchozí průběh řízení

[1] Navrhovatelka vlastní pozemek p. č. 140/1, zapsaný na listu vlastnictví č. 515 pro katastrální území Úžice u Kralup nad Vltavou. Opatřením obecné povahy obce Úžice č. 1/2021 ze dne 16. 11. 2021, kterým se vydává změna č. 6 územního plánu obce Úžice, byl tento pozemek navrhovatelky zařazen do lokality 28, plochy Z6/10b. Zároveň došlo ke změně funkčního využití pozemku. Byla na něm vymezena plocha veřejného prostranství (symbol ZV – plocha veřejné zeleně, zahrnující parkové úpravy, ochrannou a izolační zeleň vč. protihlukových staveb a opatření) a zřízeno předkupní právo ve prospěch odpůrkyně. Změnou územního plánu bude navíc na dotčeném pozemku přípustné vybudování stavby veřejné dopravní a technické infrastruktury pro rozšíření dálnice D8 včetně souvisejících staveb.

[2] Změna napadeného územního plánu proběhla ve stručnosti následovně. V prosinci 2020 rozhodlo zastupitelstvo obce Úžice o pořízení změny územního plánu (změna č. 6). V březnu 2021 pak zastupitelstvo schválilo pořízení této změny zkráceným postupem podle § 55 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále „stavební zákon“). V červnu 2021 pak zastupitelstvo přijalo rozšíření změny územního plánu o body g) až p), přičemž pod bodem m) se uvádí, že *„původní funkce plochy lesní NL se změní na zeleň na veřejných prostranstvích ZV s označením lokality 28; zároveň bude vymezeno jako veřejně prospěšná stavba PP4 s možností uplatnění předkupního práva.“*

[3] Obecní úřad dne 2. 7. 2021 vyvěsil veřejnou vyhlášku k veřejnému projednání navrhované změny, které se uskutečnilo dne 3. 8. 2021. Součástí veřejné vyhlášky bylo i poučení o možnosti podávat proti návrhu změny územního plánu námítky a připomínky do 7 dnů od konání veřejného projednání. Navrhovatelka tak neučinila a veřejného projednání se nezúčastnila.

[4] Ministerstvo dopravy jako dotčený orgán uplatnilo u odpůrkyně dne 9. 8. 2021 stanovisko, ve kterém souhlasilo s projednávaným návrhem změny územního plánu s podmínkou, aby u lokalit Z6/1, Z6/10a a Z6/10b bylo v přípustném využití uvedeno „dopravní a technická infrastruktura (rozšíření dálnice včetně všech souvisejících staveb)“. V návrhu nového územního plánu totiž sice byl pro záměr rozšíření dálnice o jeden jízdní pruh v každém směru vymezen koridor v souladu s požadavky ministerstva, avšak v návrhu změny byly v těsném kontaktu s tělesem dálnice vymezeny lokality Z6/1, Z6/10a a Z6/10b. Ministerstvo proto požadovalo, aby využití těchto lokalit bylo koordinováno se záměrem rozšíření dálnice. Odpůrkyně v návaznosti na to doplnil pro uvedené lokality přípustné využití umístění veřejné dopravní a technické infrastruktury pro rozšíření dálnice D8 včetně souvisejících staveb.

[5] Upravený územní plán zastupitelstvo obce dne 3. 11. 2021 schválilo. Následně vydalo opatření obecné povahy – změna č. 6 územního plánu obce Úžice č. 1/2021, účinné od 1. 1. 2022. Územní plán tím byl doplněn mimo jiné v kapitole c) o lokalitu č. 28, na které došlo k vymezení plochy zeleně na veřejných prostranstvích (ZV). Koncepční podmínka pro využití byla stanovena jako funkce ochrany proti hluku a emisím. Dále byl doplněn výrok a jednotlivé funkční plochy o konkrétní způsoby využití. Pro funkční plochy zeleně na veřejných prostranstvích (ZV) jsou přípustné technické stavby pro hygienickou ochranu zástavby, protihlukové stavby a opatření (stěny, zemní valy), vodohospodářské stavby a stavby veřejné dopravní a technické infrastruktury pro rozšíření dálnice D8 včetně souvisejících staveb. Do výroku h) pak bylo vloženo vymezení veřejného prostranství označeného PP4 a nazvaného „Plocha veřejné zeleně“, zahrnující parkové úpravy, ochrannou a izolační zeleň, včetně protihlukových staveb a opatření (ZV, lokalita 28). Tato plocha je vymezena také na předmětném pozemku ve vlastnictví navrhovatelky.

[6] Navrhovatelka podala ke Krajskému soudu v Praze (dále jen „krajský soud“) návrh podle § 101a a násl. s. ř. s. na zrušení této změny územního plánu. Namítala, že změna územního plánu nebyla vydána zákonem stanoveným způsobem, je nepřezkoumatelná, nesrozumitelná a v rozporu se zákonem. Napadený územní plán měl proto navrhovatelku

pokračování

nezákonně zkrátit na jejích právech, zejména v právu vlastnickém, neboť ji omezuje v užívání dotčeného pozemku a snižuje jeho hodnotu.

[7] Krajský soud návrh v záhlaví označeným rozsudkem zamítl. Uvedl, že odpůrkyně nepochybně, když po změnách proběhlých v důsledku veřejného projednání neprojednala tyto změny na opakovaném veřejném projednání, neboť změny nelze za daných okolností považovat za podstatné. Napadenou změnu územního plánu krajský soud neshledal ani nesrozumitelnou. I přes dílčí pochybení a nedůslednost při označování některých pozemků nemůže být rozumných pochyb o určení, o které pozemky v územním plánu jde. Některá pochybení v označování, na které navrhovatelka upozorňuje, se navíc nijak netýkají jejího pozemku, a proto jí v tomto ohledu dle krajského soudu chybí aktivní legitimace. Krajský soud změnu územního plánu nepovažoval ani za nepřezkoumatelnou, ačkoliv její odůvodnění je velmi stručné a leží tak na samé hraně přezkoumatelnosti. S přihlédnutím ke kontextu celého územního plánu však lze podle krajského soudu odůvodnění ještě posoudit jako dostatečné.

[8] Krajský soud navíc opakovaně upozornil na skutečnost, že navrhovatelka neuplatnila odpovídající námitky během řízení o změně územního plánu, a také proto se s nimi odpůrkyně podrobně nemohla vypořádat. Z tohoto důvodu také krajský soud věcně neposuzoval přiměřenost zásahu do navrhovatelčiných práv, neboť podle jím citované judikatury NSS ji přezkoumávat nemůže, nemohla-li ji pro nedůvodnou pasivitu navrhovatelky posoudit odpůrkyně již v průběhu pořizování změny územního plánu.

II. Kasační stížnost a vyjádření odpůrkyně

[9] Rozsudek krajského soudu navrhovatelka (stěžovatelka) napadá kasační stížností. Její důvody spatřuje v § 103 odst. 1 písm. a), b) d) a e) soudního řádu správního („s. ř. s“).

[10] Předně stěžovatelka považuje napadený rozsudek za vnitřně rozporný, a proto i nepřezkoumatelný. Krajský soud dle stěžovatelky na jedné straně uvádí, že územní plán je nesrozumitelný, ale současně nepřisvědčil její námitce nepřezkoumatelnosti.

[11] Podle stěžovatelky krajský soud také nesprávně posoudil podstatnost změn proběhlých v důsledku veřejného projednání a stanoviska Ministerstva dopravy. Rozšíření dálnice je dle jejího názoru podstatnou změnou, kvůli níž měla odpůrkyně nařídit opakované veřejné projednání. Stěžovatelka také namítá, že při posouzení absence dostatečného odůvodnění krajský soud nesprávně přihlédl k tomu, že stěžovatelka neuplatnila námitky během řízení o změně územního plánu. To podle stěžovatelky nehraje roli, neboť přítomnost řádného odůvodnění není součástí přezkumu proporcionality (jejíž přezkum je dle stěžovatelky pro nepodání námitek vyloučen), nýbrž zákonnosti (tzv. materiální kritérium).

[12] Dále stěžovatelka zpochybňuje, že se krajský soud nezabýval přiměřeností zásahu do jejího vlastnického práva. Podle ní odpůrce absencí řádného odůvodnění změny územního plánu porušil kogentní právní normy chránící veřejné zájmy, čímž je ve smyslu judikatury NSS naplněna výjimka z obecné nemožnosti přezkumu námitek proporcionality při jejich neuplatnění v řízení o změně územního plánu. Stěžovatelka

soudí, že zásah do jejích práv dosahuje intenzity blížící se vyvlastnění. Pokud se přiměřeností takového zásahu krajský soud nezabýval, porušil tím její právo na spravedlivý proces a naplnil důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Vedle toho také krajský soud podle stěžovatelky opomenul skutečnost, kde se pozemek stěžovatelky nachází a jak je rozlehlý, čímž založil důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

[13] Z uvedených důvodů stěžovatelka navrhuje, aby NSS napadené opatření obecné povahy zrušil v (1) části, kterou se vymezují veškeré nové plochy změn, (2) v části, kterou je zřízeno předkupní právo k jejímu pozemku, a (3) v části, kterou se vymezuje plocha PP a plocha veřejné zeleně (ZV, lokalita 28) jako součást veřejného prostranství. Alternativně, pokud NSS ve věci sám nerozhodne, stěžovatelka navrhuje, aby napadený rozsudek zrušil a věc krajskému soudu vrátil k dalšímu řízení.

[14] Odpůrkyně ve svém vyjádření navrhuje kasační stížnost zamítnout. Ztotožňuje se se závěry krajského soudu, který podle ní správně posoudil nutnost opakovaného veřejného projednání, srozumitelnost týkající se označování pozemků, jakož i nemožnost přezkumu z hlediska proporcionality. Dle odpůrkyně stěžovatelka především zcela přehlíží, že v průběhu pořizování změny územního plánu neuplatnila námitky, čímž se značně omezuje rozsah přezkumu. Navíc doplnění přípustného využití funkční plochy „ZV zeleň na veřejných prostranstvích“ nepředstavuje podstatnou změnu návrhu územního plánu č. 6, pro kterou by bylo nezbytné konat opakované veřejné projednání, jak rovněž korektně dovodil krajský soud. Odpůrkyně rovněž plně souhlasí s krajským soudem co do posouzení přiměřenosti omezení vlastnického práva regulací územního plánu: tato otázka spadá plně do posouzení subsidiarity územního plánu. K tomu odpůrkyně pouze doplňuje, že nemožnost realizovat na pozemku navrhovatelky prakticky jakýkoliv stavební záměr pak vyplývala již z regulace územního plánu obce Úžice ve znění před změnou č. 6. Předmětný pozemek navrhovatelky p. č. 140/1 v k. ú. Úžice u Kralup nad Vltavou byl totiž vymezen v ploše lesní – NL, ve které nejsou přípustné žádné stavby.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[15] NSS přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které stěžovatelka uplatnila v kasační stížnosti. Neshledal přitom vady uvedené v § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[16] Kasační stížnost není důvodná.

[17] NSS se nejprve zabýval námitkou *nepřezkoumatelnosti* napadeného rozsudku podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Podle ustálené judikatury platí, že má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal správní soud za rozhodný, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodných skutečností a proč považuje právní závěry účastníků řízení za nesprávné (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, a ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, nebo rozsudky NSS ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003-130, č. 244/2004 Sb. NSS, ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004-62, ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008-75 a ze dne 30. 1. 2014, č. j. 7 Ans 16/2013-39).

pokračování

[18] Těmto požadavkům krajský soud dostál. Z odůvodnění jeho rozsudku jasně plyne, z jakého skutkového stavu vycházel, jak vyhodnotil pro věc rozhodné skutkové okolnosti a jak je následně právně posoudil. Ostatně samotná skutečnost, že stěžovatelka s mnoha právními i skutkovými závěry krajského soudu polemizuje v kasační stížnosti, ukazuje na jejich seznatelnost, a tedy i přezkoumatelnost. Krajský soud se s argumenty navrhovatelky dostatečně podrobně vypořádal, a to včetně toho, proč odůvodnění některých změn územního plánu považuje za hraniční, avšak ještě přezkoumatelné (viz body 60 a 61 napadeného rozsudku). Napadený rozsudek proto nepřezkoumatelný není.

[19] NSS dále věnoval námitkám nezákonnosti spočívající v *nesprávném posouzení právní otázky* podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[20] Přijetí konkrétního územního plánu je, jak NSS opakovaně zdůrazňuje, otázkou politické úvahy zastupitelstva obce a projevem jejího práva na samosprávu. Soudy se tedy při hodnocení zákonnosti územně plánovací dokumentace řídí principy zdrženlivosti, proporcionality a subsidiarity. Ke zrušení územního plánu soud přistoupí pouze tehdy, byl-li zákon porušen v nezanedbatelné míře, tj. intenzitě zpochybňující zákonnost vydaného opatření obecné povahy. Úlohou soudu je bránit jednotlivce před excesy v územním plánování, nikoliv územní plány dotvářet či korigovat. Soudům proto nepřisluší přezkoumávat, zda byl pro určitý pozemek zvolen nejvhodnější způsob jeho funkčního využití či regulace. Soud pouze zkoumá, zda příslušný orgán postupoval při pořizování územního plánu a v procesu jeho vydání v souladu se zákonem. Opačný postup by byl porušením dělby moci (srov. rozsudky NSS ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006-74, či ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, ze dne 2. 2. 2021, č. j. 6 Ao 6/2010-103, či ze dne 20. 4. 2022, č. j. 10 As 226/2019-51).

[21] Jak již uvedl krajský soud, NSS ve své judikatuře vyvinul algoritmus přezkumu opatření obecné povahy, který sestává z pěti kroků: (1) přezkum pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy; (2) přezkum otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání *ultra vires*); (3) přezkum otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem; (4) přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu opatření obecné povahy (nebo jeho části) se zákonem (materiální kritérium); a (5) přezkum obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality (viz rozsudky NSS ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98 či ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 AOs 3/2013-29). Námitky stěžovatelky směřují ke třetímu, čtvrtému a pátému kroku, první dva kroky týkající se pravomoci stěžovatelka nerozporuje.

[22] Co se týče třetího kroku, v němž se zkoumá dodržení zákonného procesu pro vydání opatření obecné povahy, stěžovatelka zpochybňuje, že odpůrkyně *nenarůstala opakované veřejné projednání návrhu*. Měla tak dle stěžovatelky učinit poté, co došlo k rozšíření přípustného využití ploch, na níž se nachází i pozemek stěžovatelky, i na stavby veřejné dopravní a technické infrastruktury pro rozšíření dálnice D8 včetně souvisejících staveb. Podle § 53 stavebního zákona se opakované veřejné projednání uskuteční, dojde-li na základě veřejného projednání k podstatné úpravě návrhu územního plánu. *Podstatnou úpravou* se podle rozhodovací praxe míní taková úprava, která má nově

vliv na veřejné zájmy a nejedná se přitom o vliv jednoznačně pozitivní (je tedy nezbytné, aby dotčený orgán, který tyto veřejné zájmy hájí, měl možnost uplatnit své stanovisko), nebo se podstatně dotýká práv těch, kteří mohou uplatnit námitky, a úprava není jednoznačně v jejich prospěch, nebo je-li úpravou podstatně změněn návrh řešení a veřejnost nemohla uplatnit své připomínky (srov. např. rozsudky NSS ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-185, ze dne 8. 2. 2012, č. j. 6 Ao 7/2011-74, a ze dne 31. 10. 2013, č. j. 5 Aos 1/2012-140).

[23] NSS se ztotožňuje s názorem krajského soudu, že v nynějším případě o podstatnou úpravu nešlo. Předně nelze souhlasit se stěžovatelkou, že by napadená změna územního plánu reflektovala rozšíření dálnice až po stanovisku Ministerstva dopravy. Již v původním návrhu změny územního plánu, který byl veřejně projednán, navrhovatelka vymezila koridor pro rozšíření dálnice a změnila funkční využití pozemků v lokalitě 28, ploše Z6/10b na veřejné prostranství s přípustným využitím pro technické stavby pro hygienickou ochranu zástavby a protihlukové stavby a opatření (včetně ochranných stěn a zemních valů). Současně byla v lokalitě vymezena veřejně prospěšná stavba (PP4) s možností uplatnění předkupního práva obce. Jinými slovy, *s rozšířením dálnice a s tím souvisejícími úpravami počítal již návrh změny územního plánu veřejně projednaný*. Navíc, jak podotýká odpůrkyně, stěžovatelčin pozemek se nachází v takové vzdálenosti od dálnice, která vylučuje, aby rozšiřující třetí pruh přímo zasáhl pozemek stěžovatelky; zasáhnout jej potenciálně mohou právě jen související stavby jako protihlukové stěny či zemní valy. Stěžovatelka měla k možnosti realizace takovýchto staveb souvisejících s dálnicí dostatek příležitostí uplatnit své námitky během veřejného projednání či období podávání písemných námitek. Doplnění přípustného využití plochy o veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu pro rozšíření dálnice D8 a souvisejících staveb z těchto důvodů nepředstavuje podstatnou změnu ve smyslu § 53 stavebního zákona, kvůli níž by muselo dojít k opakovanému veřejnému projednání. Námitka ohledně nedodržení zákonného postupu pro vydání opatření obecné povahy tak není důvodná.

[24] Ve čtvrtém kroku NSS zkoumá rozpor obsahu opatření obecné povahy se zákonem. K tomuto stěžovatelka poukazuje prvně na chybnou identifikaci pozemků v územním plánu, k níž se krajský soud dle ní vyjádřil rozporně a nesrozumitelně. Podle NSS však krajský soud jasně vysvětlil, proč k některým pochybením v označování pozemků stěžovatelce chybí aktivní legitimace (schází jakékoliv dotčení na jejích právech) a proč nedůsledné označování parcel nemůže v tomto případě vyvolat jakékoliv racionální pochyby o tom, který z pozemků je součástí plochy PP4. Krajský soud sice správně neshledal takové dotčení stěžovatelčiných práv, aby přistoupil ke zrušení územního plánu, apeloval nicméně na odpůrkyni, aby označování pozemků a parcel v územním plánu prováděla důsledně a vyhnula se tím potenciálním rizikům souvisejících s nepřesnou identifikací pozemků v případech, kdy bude situace nejasnější než v projednávané věci. S tím NSS nemůže než souhlasit.

[25] Ke čtvrtému kroku přezkumu náleží také námitky stěžovatelky směřující k absenci odůvodnění změny územního plánu ve vztahu k jejímu pozemku. Ačkoliv NSS souhlasí se stěžovatelkou v tvrzení, že přezkum přítomnosti a kvality odůvodnění změny územního plánu neodvisí pouze od skutečnosti, zda stěžovatelka uplatnila v řízení o vydání změny územního plánu námitky, současně nelze od této skutečnosti zcela odhlédnout. Podoba

pokračování

a rozsah odůvodnění se logicky odvíjí od uplatněných námitek, na něž je třeba v odůvodnění reagovat. Uplatnila-li by stěžovatelka námitky, musela by se s nimi odpůrkyně vypořádat a požadavky soudního přezkumu na odůvodnění by ve vztahu k takovým námitkám byly pochopitelně přísnější (srov. rozsudek NSS ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 AOs 3/2013-29).

[26] Stěžovatelka tak nicméně neučinila. Důvody změny vztahující se k jejímu pozemku je proto nutno hledat v celém znění odůvodnění napadeného opatření obecné povahy. Odpůrkyně v územním plánu upozorňuje na zatížení lokality technickou a dopravní infrastrukturou a naopak akcentuje význam zeleně, zejména izolační, která napomáhá k ochraně před hlukem a znečištěním. Konkrétně ve vztahu k lokalitě 28 odpůrkyně uvádí jako funkční využití ochranu proti hluku a emisím, k sousední lokalitě 14 (jižně pod lokalitou 28, rovněž v blízkosti dálnice), na níž také nově vymezila plochu zeleně na veřejných prostranstvích (ZV), pak odpůrkyně sděluje, že záměrem obce je ochrana proti nadlimitnímu zatížení prachovými částicemi. Je tak patrné, že v lokalitě 28 se odpůrkyně snaží realizovat svůj záměr ochrany před hlukem a přispět k dodržování kvality ovzduší prostřednictvím izolační zeleně. Územní plán přitom pro původní funkční určení dotčeného pozemku lesní plocha (NL) neumožňoval umístění protihlukových opatření ani jakýchkoliv jiných staveb.

[27] Vzhledem k umístění stěžovatelčina pozemku v blízkosti stávající dálnice D8, jejíž další rozšíření se plánuje, již z povahy věci plyne, že důvodem pro změnu územního plánu byla především ochrana před hlukem a znečištěním a umožnění podmínek pro budoucí rozšíření dálnice D8. NSS se proto ztotožňuje s názorem krajského soudu, že ačkoliv je konkrétně ve vztahu ke změně funkčního zařazení ploch, na níž se nachází stěžovatelčin pozemek, odůvodnění velmi stručné, důvody změny lze dovodit z celkového kontextu územního plánu a logiky jeho změny. Ani při přezkumu zákonnosti obsahu opatření obecné povahy (tzv. materiální kritérium) tak NSS neshledal takové vady, které by mohly vést ke zrušení napadené změny územního plánu.

[28] Poslední krok algoritmu přezkumu opatření obecné povahy spočívá v posouzení proporcionality. V pátém kroku se tak zkoumá, zda napadené opatření obecné povahy vůbec umožňuje dosáhnout sledovaný cíl (kritérium vhodnosti), zda opatření obecné povahy a sledovaný cíl spolu logicky souvisí a zda cíle nelze lépe dosáhnout jiným legislativním prostředkem (kritérium potřebnosti), zda opatření obecné povahy omezuje své adresáty co nejméně (kritérium minimalizace zásahů). V neposlední řadě soud také posuzuje, zda je následek napadeného opatření obecné povahy úměrný sledovanému cíli (kritérium proporcionality v užším slova smyslu; viz rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98 či nověji např. rozsudek NSS soudu ze dne 17. 12. 2020, č. j. 2 As 65/2019-36).

[29] Jak však plyne z ustálené judikatury NSS, proporcionalita přijatého řešení nemůže být předmětem soudního přezkumu, nemohl-li ji pro nedůvodnou pasivitu navrhovatele posoudit odpůrce v průběhu pořizování daného opatření obecné povahy. Pokud účastník mohl při přiměřené péči o svá práva podat věcné námitky či připomínky proti připravovanému řešení a bez objektivních důvodů tak neučinil, nemůže NSS bez závažných důvodů porušit právní jistotu dalších účastníků, kteří svá práva aktivně

prosazovali již v průběhu přípravy územního plánu a nyní tento územní plán respektují. Mohlo by tím docházet k situacím, že by účastníci v průběhu přípravy neaktivní měli výhodnější postavení a jejich práva by byla chráněna ve větší míře než práva účastníků, kteří svá práva zákonem předpokládaným způsobem hájili. Řízení před soudem totiž není nástrojem rozhodování věcných sporů o využití území; tyto spory zásadně mají být vypořádány v řízení před správními orgány a s využitím příslušného instrumentária správního procesu (viz rozsudky NSS č. j. 6 Ao 5/2011-43, ze dne 28. 8. 2012, č. j. 1 Ao 1/2010-247, a ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 Aos 3/2013-29, ze dne 30. 3. 2016, č. j. 8 As 121/2015-53, nebo ze dne 26. 10. 2016, č. j. 10 As 183/2016-35).

[30] Stěžovatelka v procesu přijímání změny územního plánu nevznesla výhrady, v nichž by namítala neproporcionálnost navrhovaného řešení. Námitky tohoto typu uplatnila až následně v žalobě. Tvrdí, že změna ve funkčním zařazení jejího pozemku a zřízení předkupního práva představuje zásah do jejího vlastnického práva srovnatelný s vyvlastněním. Stěžovatelka tak hájí svá práva, zejména právo vlastnit majetek, a zpochybňuje věcné řešení zvolené v územním plánu ohledně budoucího využití jeho pozemku. Jedná se tedy o „ryzí“ námitku mířící vůči proporcionalitě řešení týkající se konkrétního pozemku (srov. rozsudek NSS ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 Aos 3/2013-29). Takovou námitku musejí soudy z důvodů uvedených v předchozím odstavci bez věcného posouzení zamítnout, ledaže převáží důvody pro zrušení nad právní jistotou osob jednajících v důvěře v přijaté změny (srov. rozsudek ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010-185, či ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 Aos 3/2013-29).

[31] K tomu však v nynější věci nedošlo. Ostatně stěžovatelka ani v žalobě, ani v kasační stížnosti neuvedla, z jakých konkrétních důvodů považuje zvolené řešení za natolik nepřiměřené, aby ospravedlnilo výjimku z obecné nemožnosti přezkumu proporcionality v případě neuplatnění těchto námitek v řízení o změně územního plánu. Sama naopak v kasační stížnosti připustila, že přezkum proporcionality je vyloučen. Krajský soud se tak správně námitkami směřující k proporcionalitě přijaté změny územního plánu věcně nezabýval. Za této situace se jimi nemůže zabývat ani NSS.

[32] Co se týče dalších kasačních důvodů, k nim stěžovatelka do velké míry pouze opakuje argumenty vypořádané výše. NSS nepřisvědčuje stěžovateli v tom, že by krajský soud v napadeném rozsudku nedostatečně zjistil skutkové okolnosti, naopak má za to, že tak učinil podrobně a přesně. Kasační námitka podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. proto není důvodná. Stejně tak není NSS patrné, jak by bylo danou věc možné pojmově podřadit pod § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Krajský soud napadeným rozsudkem návrh neodmítl ani nezastavil, ale rozhodl meritorně. Byť tedy stěžovatelka ve své kasační stížnosti tento důvod kasační stížnosti rovněž uvádí, NSS není zřejmé, jak by tento důvod mohl být v projednávané věci relevantní. Ostatně sama stěžovatelka jej zdá se vnímá pouze jako variaci na namítanou absenci posouzení zásahu do jejího vlastnického práva, která byla již předmětem rozboru v rámci kasačního důvodu dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

IV. Závěr a náklady řízení

pokračování

[33] Tvrzeňé důvody kasační stížnosti nebyly naplněny, a proto ji NSS podle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[34] O náhradě nákladů řízení rozhodl NSS na základě § 60 odst. 1, věty první s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Navrhovatelka neměla ve věci úspěch, proto jí právo na náhradu nákladů nenáleží. Právo na náhradu nákladů řízení náleží procesně úspěšné odpůrkyni. Jedná se o malou obec o velikosti přibližně 700 obyvatel, která dle svého vyjádření, které navrhovatelka nikterak nerozporovala, nemá vlastní právní oddělení. Zajištění externího právní zastoupení tak lze v jejím případě považovat za adekvátní a nezbytnou reakci na navrhovatelkou učiněné podání.

[35] Odpůrkyni proto náleží náhrada nákladů řízení za jeden úkon právní služby učiněný jejím zástupcem, konkrétně za vyjádření ke kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif) – dále jen „advokátní tarif“]. Odpůrkyni přísluší odměna ve výši 3 100 Kč za daný úkon právní služby [§ 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu, ve spojení s § 7 bodem 5 téhož předpisu], společně s náhradou hotových výdajů za tento úkon ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Zástupce odpůrkyně doložil, že je plátcem daně z přidané hodnoty (§ 14a odst. 1 advokátního tarifu). Proto se odměna zvyšuje o částku odpovídající této dani, tj. o 714 Kč. Celková výše náhrady nákladů řízení o kasační stížnosti činí v daném případě částku 4 114 Kč. Tuto částku je navrhovatelka povinná zaplatit odpůrkyni k rukám jejího zástupce advokáta Mgr. Vítězslava Dohnala, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 14. prosince 2022

Tomáš Foltas
předseda senátu