



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Ivo Pospíšila, soudce JUDr. Josefa Baxy a soudkyně JUDr. Lenky Kaniové v právní věci navrhovatelky: **V. K.**, zastoupena Mgr. Zuzanou Dohnalovou, advokátkou se sídlem K Dolům 1924/42, Praha 4 – Modřany, proti odpůrkyni: **obec Libeř**, se sídlem Libeř 35, zastoupena JUDr. Jakubem Sýkorou, advokátem se sídlem Prvního pluku 320/17, Praha 8 – Karlín, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – změny č. 1 územního plánu obce Libeř ze dne 15. 8. 2019, č. 1/2019/OOP, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelky proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 27. 8. 2021, č. j. 54 A 24/2020 - 84,

takto:

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Navrhovatelka **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Odpůrkyni **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Navrhovatelka se u Krajského soudu v Praze (dále jen „krajský soud“) domáhala zrušení změny územního plánu obce Libeř ze dne 15. 8. 2019 (dále jen „napadené OOP“), a to v části, v níž se stanovená regulace vztahuje k pozemkům parc. č. XA a st. X v katastrálním území L., které jsou ve vlastnictví navrhovatelky (dále jen „dotčené nemovitosti“). Podle napadeného OOP jsou tyto pozemky součástí zastavěného území a jsou řazeny do ploch s funkčním využitím rekreace – rodinná (RI). K plochám s tímto funkčním využitím se po změně územního plánu napadeným OOP vztahují regulativy,

podle nichž jsou možné pouze stavební úpravy, přístavby a úpravy zlepšující ekologické parametry (domovní ČOV, elektrické vytápění, zařízení pro sběr odpadu apod.) a přístavby max. do 50 % stavu zastavěné plochy dle katastru nemovitostí, a dále podmínky prostorového uspořádání, které pro plochy RI stanoví koeficient zastavění pozemku max. 20 %, koeficient zeleně min. 80 % a preferenci vysoké zeleně (stromy). Podle navrhovatelky jsou tyto regulativy neodůvodněné, diskriminační, neproporcionální a v rozporu s cíli územního plánování, přičemž mají za následek to, že navrhovatelce k pozemkům zbylo pouze holé vlastnictví. Namítala též procesní pochybení při přijímání napadeného OOP.

[2] Krajský soud návrh v záhlaví označeným rozsudkem jako nedůvodný zamítl. Nepřisvědčil navrhovatelce, že odpůrkyně pochybila tím, že v rozporu s § 52 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 31. 1. 2020 (dále jen „stavební zákon“), nedoručila veřejnou vyhláškou návrh změny územního plánu a oznámení o konání veřejného projednání, čímž navrhovatelce znemožnila proti návrhu napadeného OOP podat námitky podle § 52 odst. 2 a 3 téhož zákona. Soud zjistil, že odpůrkyně vyvěsila dne 26. 3. 2019 na své (fyzické) úřední desce opatření označené jako „veřejná vyhláška“ ze dne 25. 3. 2019, č. j. OULř-238/2019, kterým oznámila „zahájení řízení“ o návrhu OOP a zároveň informovala o jeho vystavení k veřejnému nahlédnutí v období od 27. 3. 2019 do 6. 5. 2019 v listinné podobě na Obecním úřadu Libeř, na internetových stránkách odpůrkyně (s odkazem na elektronickou úřední desku odpůrkyně) a na internetových stránkách zpracovatele (výkonného pořizovatele). Veřejné projednání návrhu napadeného OOP nařídila na 29. 4. 2019. Zároveň uvedla poučení o lhůtách a možnostech podání připomínek a námitek k návrhu napadeného OOP. Veřejná vyhláška č. j. OULř-238/2019 byla rovněž dne 26. 3. 2019 vyvěšena způsobem umožňujícím dálkový přístup, a to na elektronické úřední desce odpůrkyně. Dle krajského soudu z ustanovení § 25 odst. 2 ve spojení s ustanovením § 52 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), vyplývá, že pro účinky doručení návrhu územního plánu je lhostejné, zda byl vyvěšen samostatně, nebo jako součást (příloha) jiné vyvěšené písemnosti. Účelem vyvěšení návrhu opatření obecné povahy na úřední desce je totiž umožnit každému seznámit se s jeho obsahem a dotčeným osobám uplatnit své námitky či připomínky. Tento účel je přitom naplněn v obou situacích, tedy ať je návrh opatření obecné povahy vyvěšen samostatně nebo jako příloha oznámení o možnosti návrh „převzít“, tj. seznámit se s ním.

[3] Krajský soud neshledal důvodné ani námitky, podle nichž je napadené OOP nepřezkoumatelné, neboť řádně neodůvodňuje změnu regulativů ve funkčním využití ploch rodinné rekreace, kde se nachází dotčené pozemky. Upozornil nejprve, že územní plán coby opatření obecné povahy obsahuje dvojí odůvodnění - jednak vlastní odůvodnění a jednak odůvodnění rozhodnutí o námitkách. Odkázal na nález Ústavního soudu ze dne 8. 11. 2018, sp. zn. I. ÚS 178/15, podle kterého teprve odůvodnění rozhodnutí o námitkách předkládá právní a skutkové důvody, pro něž je třeba z pozice veřejné moci zasáhnout do práv, povinností či zájmů konkrétních subjektů individualizovaných konkrétními námitkami. Krajský soud uznal, že napadené OOP ani jiný dokument obsažený ve správním spise neobsahuje jednoznačné a výslovné odůvodnění změn limitů regulativu ploch s funkčním využitím rekreace – rodinná (RI) nebo jejich vztah k cílům

pokračování

územního plánování. Ovšem judikatura Ústavního soudu potvrzuje, že v případě neuplatnění námitek nelze očekávat podrobné odůvodnění každé dílčí otázky upravené v územním plánu.

[4] Potřebné odůvodnění však ze správního spisu vyplývá nepřímě. Již původní územní plán odpůrkyně ve vztahu ke koncepci rozvoje území a urbanistické koncepci jednoznačně uváděl, že plochy a objekty rodinné rekreace se nebudou rozšiřovat a je navrženo jejich zachování ve stávajícím rozsahu. Z toho plyne, že pro plochy s funkčním využitím rekreace – rodinná (RI) měla odpůrkyně v úmyslu v tomto trendu nadále pokračovat. I ze samotného odůvodnění, v němž se stručně uvádí, že byla „*upravena formulace podmínky*“ a že byl „*koeficient zeleně upraven*“, lze podle krajského soudu dovodit, že přijaté změny neměly znamenat zcela nový přístup k těmto plochám, nýbrž že u regulativů uvedených ploch odpůrkyně nechtěla vykročit z dosavadního rámce koncepce. Nadto změna první podmínky limity regulativu dotčených ploch částečně rozvolňuje, neboť podle limitu obsaženého v územním plánu před napadenou změnou nebylo možné zvyšovat kapacitu staveb (tj. rozšiřovat např. obytné části staveb). Stanovení maximálního limitu přístavby (50 %) navázáním na stav zastavěné plochy jednotlivých pozemků takové přístavby v omezeném rozsahu umožnilo. Změna původního limitu se nachází v hranicích uvedených koncepcí původního územního plánu, a to ve spojení se závěry územně analytických podkladů napadeného OOP, které poukazují na problém zvýšené zástavby v chatové oblasti a nutnost jeho řešení, resp. omezení dalšího rozšiřování. Zrušení této části napadeného OOP by nemohlo být navrhovatelce ku prospěchu, jelikož by na ni dopadala přísnější regulace platná před touto změnou.

[5] Krajský soud dále poukázal na to, že námitka navrhovatelky, podle níž jsou uvedené změny v rozporu s cíli územního plánování, je značně obecná. Shledal zde veřejný zájem na zachování charakteru ploch s funkčním využitím rekreace, a tedy omezování přístaveb a stavebních úprav s důrazem na příznivé životní prostředí a hodnoty, které území určené pro rekreaci poskytuje. Zároveň je ale umožněn rozvoj daného území a rozvíjení zájmů soukromých, a to vytyčením konkrétních podmínek přístaveb a stavebních úprav, které sice vlastníky pozemků jistě na vlastnickém právu omezují, ale nikoliv tak, jak namítá navrhovatelka. Nepřisvědčil námitce, že stěžovatelce zbylo pouze holé vlastnictví, neboť navrhovatelce příslušná vlastnická oprávnění stále svědčí. Omezení stanovená napadeným OOP (ale také územním plánem v původním znění) se týkají pouze práva věc užívat, a to ještě ve specifických situacích (provádění staveb a stavebních úprav). Rozhodně nemají za následek holé vlastnictví pozemků navrhovatelky či jiných vlastníků v dotčeném území. Navrhovatelka byla vlastnící dotčených pozemků již pět let před účinností napadeného OOP, proto jsou její tvrzení, že nestihla provést stavební práce na své nemovitosti, neboť je jejich „krátkodobým“ vlastníkem, liché. Krajský soud uzavřel, že „*ačkoliv napadené OOP neobsahuje explicitní odůvodnění změn v limitech regulativu ploch s funkčním využitím rekreace – rodinná (RI) a jejich souladu s cíli územního plánování, tak z obsahu správního spisu a historického vývoje (územního plánu v původním znění) jsou důvody obsahu předmětné části napadeného OOP bez větších problémů dovoditelné*“.

[6] Konečně neshledal krajský soud důvodnou ani námitku porušení zásady proporcionality a zákazu diskriminace. Zdůraznil, že v projednávané věci je rozsah věcného přezkumu podstatně ovlivněn tím, že navrhovatelka proti změnám limitů

v plochách s funkčním využitím rekreace – rodinná (RI) vůbec nebrojila při přijímání napadeného OOP. Odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle které nemůže být proporcionalita opatření obecné povahy předmětem soudního přezkumu, nemohla-li pro nedůvodnou pasivitu navrhovatele být posouzena v průběhu pořizování daného opatření obecné povahy. Po soudu nelze požadovat, aby posuzoval přiměřenost části napadeného OOP ve vztahu k navrhovatelce, pokud tuto úvahu před ním neprovedla z důvodu zaviněné pasivity navrhovatelky odpůrkyně. Obdobný závěr pak platí i ve vztahu k posouzení případně diskriminačního charakteru napadeného OOP.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření odpůrkyně

[7] Navrhovatelka (dále jen „stěžovatelka“) napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Podle stěžovatelky krajský soud v rozporu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, č. 740/2006 Sb. NSS, projednal návrh pouze formálně a konkrétními věcnými argumenty se nezabýval. Nárok na řádný a věcný soudní přezkum zákon nepodmiňuje uplatněním obdobných námitek v procesu pořizování opatření obecné povahy.

[8] Stěžovatelka nesouhlasí, že napadené OOP je přezkoumatelné. Opatření obecné povahy musí podle § 68 odst. 3 správního řádu obsahovat řádné odůvodnění. Napadené OOP však neobsahuje jakékoli odůvodnění změn limitů regulativu v plochách s funkčním využitím rekreace - rodinná (RI), a to ve vztahu ke změně samotné či k jejímu souladu s cíli územního plánování, přičemž je dle názoru stěžovatelky s cíli územního plánování v rozporu. I podle krajského soudu v napadeném OOP výslovné odůvodnění dotčených změn není. Soud se sám snažil nalézt odůvodnění ve správním spise a chronologickém vývoji návrhu územního plánu. Nebyl však oprávněn nahradit odůvodnění napadeného OOP svými vlastními úvahami. Tím spíše, že dotčená regulace není způsobila soudem dovozené důvody (cíle) naplnit.

[9] Podle stěžovatelky koeficient omezující přístavby na maximálně 50 % zastavěné plochy nevede k zachování ploch a objektů rodinné rekreace ve stávajícím rozsahu, neboť přístavby bude možné provádět opakovaně až do dosažení koeficientu zastavěnosti 20 %. Výsledná míra zastavěnosti bude stejná, ale bude tím pouze prodloužena doba výstavby, což je v rozporu se zamýšleným účelem územního plánu (ochrana životního prostředí a nerušený výkon práv třetích osob). Zároveň to stavebníkovi zbytečně zvýší náklady. Dle stěžovatelky zde proto neexistuje důvod regulace, který by bylo možné dovodit ze správního spisu či chronologického vývoje návrhu územního plánu. Neexistence racionálního důvodu pro omezení vlastnického práva musí vést ke zrušení napadeného OOP. Racionální důvod úpravy musí být v rozhodnutí uveden, aby nešlo o nepřipustnou libovůli v omezování vlastnických práv. Stěžovatelka nesouhlasí s krajským soudem, že napadené OOP v tomto ohledu předchozí regulaci rozvolňuje. Dle předchozí regulace se běžně povolovaly přístavby o ploše přesahující 50 % zastavěné plochy.

[10] Napadená úprava není v souladu s cíli územního plánování, neboť omezení přístaveb s důrazem na příznivé životní prostředí a hodnoty rekreačních ploch, kterými jsou klid a komfort jejich uživatelů, lze naplnit např. regulativem maximálního zastavění

pokračování

pozemku či zákazem nové výstavby. Jestliže krajský soud odmítl argumentaci stěžovatelky založenou na etapizaci přístavby, protože takový výklad považuje za nesprávný a popírající smysl přijaté úpravy, namítá stěžovatelka, že s pohledem na absenci odůvodnění není vůbec jasné, proč odpůrkyně regulaci zavedla. Naopak napadená úprava nemá smysl ani racionální důvod. K dosažení deklarovaného cíle zcela dostačuje regulace maximálního koeficientu zastavění. Další regulace pouze diskriminuje vlastníky pozemků s menšími stavbami, u nichž je limit 50 % zastavěné plochy natolik nízký, že stěží umožňuje smysluplnou přístavbu.

[11] Dle názoru stěžovatelky je dotčený regulativ excesem, který vybočuje z autonomního rozhodování odpůrkyně, neboť zjevně nevede k dosažení žádného cíle, jde jen o administrativní překážku a fakticky pouze prodlužuje dobu výstavby a zvyšuje její náklady. Jde o regulativ rozporný se zásadou proporcionality. Vykazuje znaky diskriminace, nerozumnosti a libovůle. Proto by proporcionalita měla být předmětem přezkumu bez ohledu na to, že stěžovatelka neuplatnila námitky v době pořizování napadeného OOP. Nejde o poměrování zájmů, neboť z napadeného OOP žádný veřejný zájem na této úpravě nevyplývá.

[12] Stěžovatelčin záměr není v rozporu s cíli stanovenými odpůrkyní a sama velikost přístavby by nebyla v rozporu s územním plánem, ale v důsledku dotčeného regulativu ji nelze povolit, byť stejnou stavbu lze uskutečnit po částech. Jde proto jen o nezákonnou šikanu vlastníka. Tato úprava diskriminuje vlastníky menších staveb. Pro vlastníky větších staveb není dotčená regulace podstatná, neboť povolená velikost přístavby je dostatečná, zatímco vlastníků drobných staveb se zakazují mnohem menší stavební úpravy a jsou nuceni je provádět na etapy. Takový diskriminační charakter napadeného OOP se nezhojí, pokud vlastník neuplatnil námitky v procesu přijímání OOP. Krajský soud proto pochybil, jestliže se diskriminačním charakterem OOP nezabýval.

[13] Odpůrkyně se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[14] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a oprávněnou osobou. Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[15] Kasační stížnost **není** důvodná.

[16] Nejvyšší správní soud předně uvádí, že stěžovatelka nijak nebrojí proti závěrům krajského soudu, že při přijímání napadeného OOP došlo v rozporu se stavebním zákonem k procesnímu pochybení při zveřejnění návrhu napadeného OOP, a tudíž stěžovatelka nemohla uplatnit včas svoje námitky. Nejvyšší správní soud proto stejně jako krajský soud vychází z toho, že návrh změny územního plánu byl náležitě zveřejněn.

[17] Kasační soud se pak shoduje s krajským soudem v závěru, že napadené OOP není v rozsahu vytykaných změn nepřezkoumatelné. Ačkoliv konkrétní regulativy (přístavby do 50 % zastavěné plochy a 80 % zeleně) u ploch rodinné rekreace RI skutečně nejsou výslovně odůvodněny přímo v napadeném OOP, v daném případě nejde o vadu nepřezkoumatelnosti, která by vedla ke zrušení přijaté úpravy. Nejde totiž o přijetí nového územního plánu, nýbrž o jeho změnu, a je tudíž třeba brát v potaz i obsah samotného územního plánu, jak to učinil krajský soud. V textové části územního plánu se uvádí, že územní plán navrhuje zachovat plochy a objekty rodinné rekreace ve stávajícím rozsahu, ale dále je nerozšiřovat; dále že zásahy do stávajících ploch rekreace nejsou navrženy a nepředpokládá se ani jejich rozšiřování, přičemž na různých místech územního plánu se opakovaně zdůrazňuje záměr chránit a rozvíjet přírodní hodnoty území a že tyto hodnoty tvoří základní charakteristiku území. Jelikož změna územního plánu v tomto trendu pokračuje a nijak jej nemění, není třeba výslovně opakovat, co je zřejmé již z původní úpravy. Dotčené regulativy pouze drobně mění podmínky pro stavební činnosti v plochách rodinné rekreace, ale nadále vychází z toho, že se rekreační plochy a objekty nemají dále rozšiřovat (územní plán před změnou i po ní stanoví, že jakákoliv nová výstavba vyjma drobných stavebních úprav stávajících staveb a nezbytné související technické vybavenosti je nepřípustná). To podporuje také odůvodnění napadeného OOP, v němž je uvedeno, že celková urbanistická koncepce územního plánu se jím nemění a je respektována.

[18] Nelze přitom odhlédnout od skutečnosti, že stěžovatelka v procesu přijímání napadeného OOP neuplatnila žádné námítky, a nemůže proto oprávněně očekávat podrobnější odůvodnění přijaté regulace. Podoba a rozsah odůvodnění se logicky odvíjí od uplatněných námitek, na něž je třeba v odůvodnění reagovat. Uplatnila-li by stěžovatelka námítky, musela by se s nimi odpůrkyně vypořádat a požadavky soudního přezkumu na odůvodnění by ve vztahu k takovým námítkám byly pochopitelně přísnější. Odůvodnění omezení vlastnických práv územním plánem (jeho změnou) může být poměrně obecné, jestliže dotčení vlastníci byli v procesu přijímání územního plánu nečinní (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 AOs 3/2013 - 29). Jak uvádí komentářová literatura, „*obecnost však sama o sobě nemusí znamenat nepřezkoumatelnost. Obecnost odůvodnění by totiž musela představovat závažné porušení procesních práv vlastníků. Je především zapotřebí, aby každý byl schopen z odůvodnění seznat důvody, proč bylo o konkrétní lokalitě rozhodnuto určitým způsobem a proč bylo kupř. změněno její účelové určení (resp. jakými úvahami se pořizovatel řídil, když pozemek zařadil do určité plochy)*“ (ZAHUMENSKÁ, V. Komentář k § 53. In VÁVROVÁ, E. a kol. Stavební zákon. Praktický komentář. 5. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2021). Tím spíše nemůže být stručnost a obecnost zásadní vadou změny územního plánu v případě, kdy se nezměnilo účelové určení pozemků, ale došlo jen k technické úpravě (nikoliv však zásadní) parametrů jejich využití. Nejvyššímu správnímu soudu tak nezbyvá, než odkázat na závěry krajského soudu, dle kterých napadené OOP „*definovalo nové zastavěné plochy, doplňovalo nový dopravní koridor, zavádělo veřejně prospěšné stavby a opatření a měnilo větší množství regulativů různých druhů ploch spolu s dílčími částmi textu původního územního plánu. Navrhovatelkou napadené dílčí regulativy tak představují jen jednu z mnoha dílčích částí napadeného OOP a rozhodně nejsou při celkovém nazírání těžištěm jím zaváděných změn, nýbrž spíše okrajovými detaily, třebaže se zrovna navrhovatelky dotýkají intenzivnější měrou. V dané situaci tedy nebylo možné bez uplatnění námitek*

pokračování

či připomínek požadovat, aby i těmto dílčím úpravám bylo věnováno samostatné a podrobné odůvodnění.“

[19] Nejvyšší správní soud dodává, že v odůvodnění napadeného OOP se odkazuje na Zprávu o uplatňování územního plánu obce Libeř, v níž je jako jeden z problémů, které je třeba řešit, označeno území se zvýšenou intenzitou chatové zástavby, z čehož jednoznačně vyplývá, že záměrem přijaté změny je zabránit dalšímu rozšiřování chatové zástavby. Obdobně v rozsudku ze dne 23. 3. 2016, č. j. 6 As 134/2015 - 39, považoval Nejvyšší správní soud za relevantní odůvodnění obsažené v územní studii, na kterou odkazoval územní plán (srov. bod 32).

[20] Nejvyšší správní soud uzavírá, že s ohledem na to, že stěžovatelka neuplatnila námítky, na základě nichž by odpůrkyně podrobněji odůvodnila dílčí změnu regulace plochy, v níž se nachází nemovitosti stěžovatelky, bylo třeba hledat odůvodnění přijaté regulace v celém textu napadeného OOP, jakož i v dokumentech, na které odkazuje, a konečně i samotném územním plánu, který je základem přijaté změny a nelze jej od ní odtrnout. Krajský soud „nesuploval“ řádné odůvodnění napadeného OOP, pouze stěžovatelce popsal důvody, které v mezích soudního přezkumu zjistil, a vedly jej k závěru o přezkoumatelnosti odůvodnění napadeného OOP.

[21] Co se týče dalších námitek, upozorňuje Nejvyšší správní soud, že stěžovatelka již nijak nebrojí proti regulativu, dle kterého se změnil požadavek zeleně pro oblast rodinné rekreace (RI) ze 70 % plochy na 80 %. Stěžovatelka se v kasační stížnosti zaměřila toliko na regulativ omezující přístavby na 50 % zastavěné plochy.

[22] Stěžovatelka prováděla nepovolenou stavbu na svých pozemcích v oblasti, která je dle územního plánu obce Libeř zařazena jako plocha rodinné rekreace (RI). Teprve po zahájení řízení o odstranění stavby požádala o dodatečné povolení stavby, avšak tuto žádost stavební úřad zamítl, protože záměr je v rozporu s územním plánem. Stěžovatelka namítá, že před změnou územního plánu provedenou napadeným OOP se běžně povolovaly přístavby o ploše přesahující 50 % zastavěné plochy. Konkrétně však neuvádí, o co tento závěr opírá. Nejvyšší správní soud totiž naopak sdílí názor krajského soudu, že před dotčenou změnou územního plánu byla úprava ještě přísnější a ani zrušení regulativu, dle kterého je možné provádět přístavby maximálně v rozsahu 50 % zastavěné plochy, by nevedlo k povolení záměru (resp. „černé stavby“) stěžovatelky.

[23] V původním znění územního plánu je pro plochy rodinné rekreace (RI) stanoveno, že „možné jsou pouze stavební úpravy a drobné přístavby, nezvyšující kapacitu (verandy apod.) a úpravy zlepšující ekologické parametry (domovní ČOV, elektrická vytápění, zařízení pro sběr odpadu apod.)“. Po napadené změně územní plán stanoví, že „možné jsou pouze stavební úpravy a přístavby a úpravy zlepšující ekologické parametry (domovní ČOV, elektrická vytápění, zařízení pro sběr odpadu apod.), plocha přístavby max. do 50 % stavu zastavěné plochy dle KN“. Je tedy zřejmé, že dle územního plánu před změnou byly možné pouze takové přístavby, které nezvyšují kapacitu stavby, zatímco napadené OOP územní plán změnilo tak, že lze stavbu rozšířit o 50 % zastavěné plochy. Nejvyšší správní soud proto souhlasí s krajským soudem, že napadené OOP regulaci ploch rodinné rekreace rozvolňuje a návrh stěžovatelky na její zrušení je zcela bezpředmětný. Již to by mohlo být samostatným

a jediným důvodem pro zamítnutí kasační stížnosti, resp. návrhu stěžovatelky. Nejvyšší správní soud se však dále vyjádří i k dalším kasačním námitkám.

[24] Kasační soud nesdílí názor stěžovatelky, že by regulativ rozsahu přístaveb postrádal racionální důvod a nemohl vést k cíli, kterým je zabránění rozšiřování rekreační zástavby. I pokud by bylo možné v souladu s aktualizovaným zněním územního plánu provádět přístavby na etapy a navyšovat tak zastavěnou plochu až do 20 % zastavěnosti pozemku (což je však výklad účelový a Nejvyšší správní soud jej má ve shodě s krajským soudem za rozporný se smyslem přijaté úpravy, resp. by byl jejím obcházením), nebyl by dotčený regulativ zcela bezpředmětný. Přístavbu by totiž bylo třeba nejdříve dokončit a teprve poté žádat o povolení další přístavby. Každá taková přístavba by sama o sobě musela tvořit samostatný funkční celek a být způsobilá ke kolaudaci. Jistě by nebylo možné „rozkouskovat“ jedinou přístavbu tak, že by její jednotlivé části byly pouze připraveny pro další část přístavby, aniž by je stavebník dokončil. Jak stěžovatelka sama uvedla, u menších staveb limit 50 % zastavěné plochy stěží umožňuje smysluplnou přístavbu. To jistě povede ke stanovenému cíli, kterým je omezit stavební činnost v dotčené části území. Omezení výstavby pouze koeficientem maximálního zastavění pozemku by sám o sobě nestačil, jak stěžovatelka namítá, neboť by umožňoval úplně novou výstavbu až do 20 % zastavěnosti pozemku, ale s ohledem na shora uvedené bylo cílem odpůrkyně, aby nevznikaly nové rekreační objekty a docházelo pouze k drobným úpravám či rozšiřování objektů, které již existují. Konečně i administrativní zátěž, vyšší náklady a delší doba výstavby pak jistě můžou vést ke stanovenému cíli – odradit od dalšího rozšiřování zástavby rekreačními objekty.

[25] Soudu nepřísluší hodnotit, zda by ke stanovenému cíli nebylo vhodnější využít jiný omezující regulativ, neboť jeho úlohou v řízení o zrušení územního plánu je poskytovat ochranu subjektivních veřejných práv v územním plánování. Úkolem soudu také není určovat, jak má být určité území využito, a aktivně tak dotvářet regulaci území. Při hodnocení zákonnosti změny územního plánu se musí soud řídit zásadou zdrženlivosti (takto např. již rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 - 73, č. 1462/2008 Sb. NSS, a ze dne 14. 2. 2013, č. j. 7 Aos 2/2012 - 53). Nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonných věcných rozhodnutí územní samosprávy by byly porušením ústavních zásad o dělbě moci (srov. bod 114 rozsudku ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010-103). Ke zrušení (namítané části) opatření obecné povahy by měl proto soud přistoupit, pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření alespoň v relevantní části. Dle usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 - 116, č. 2215/2011 Sb. NSS, řízení před soudem „*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. Soud proto při návrhu mířícím proti ‚nesprávnosti‘ přijatého řešení koriguje principiálně toliko ta pochybení, která znemožnila účastníkům procesu takových instrumentů využít*“.

[26] Vzhledem ke shora uvedenému lze uzavřít, že sporný regulativ nepostrádá racionální důvod a nepředstavuje zjevný exces vybočující z autonomního rozhodování odpůrkyně a vykazující znaky libovůle, jak tvrdí stěžovatelka. V daném případě proto Nejvyšší správní soud neshledal důvody, které by bránily užití ustálené judikatury,

pokračování

podle níž mohou správní soudy přezkoumávat proporcionalitu úpravy obsažené v územním plánu pouze tehdy, pokud navrhovatel uplatnil tuto námitku již v procesu přijímání územního plánu coby opatření obecné povahy.

[27] Judikatura Nejvyššího správního soudu k územnímu plánování vychází z předpokladu, že soudům nepřísluší (resp. nejsou povinny) hodnotit proporcionalitu přijatého řešení v první linii. Mohou pouze posoudit, jak se s touto otázkou vypořádal v odůvodnění územního plánu odpůrce [srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011 - 43, a na něj navazující nálezn Ústavního soudu ze dne 9. 12. 2013 sp. zn. I. ÚS 1472/12 (N 211/71 SbNU 483)]. Ten je zpravidla povinen učinit tak pouze na základě námítky, kterou v rámci procesu pořizování územního plánu vznesl oprávněný navrhovatel. Jestliže zůstal navrhovatel v průběhu pořizování územního plánu pasivní, má sice právo podat návrh na zrušení územního plánu, avšak na jeho věcnou legitimaci (tedy na důvodnost jeho návrhu) bude mít tato pasivita zpravidla fatální dopad (srov. k tomu usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 - 116, č. 2215/2011 Sb. NSS; a následný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 AOs 3/2013 - 29).

[28] Pokud stěžovatelka nevyužila projednávání návrhu změny územního plánu k uplatnění plnohodnotné námítky o neproporcionálním zásahu do svého vlastnického práva, nemůže se následně úspěšně domáhat, aby soud v první linii proporcionalitu omezení jejího vlastnického práva přezkoumal. Krajský soud tudíž nepochybil, jestliže se námitkou nepřiměřenosti napadených regulativů blíže nezabýval a návrh vypořádal dostatečně v souladu s ustálenou judikaturou kasačního soudu. Stejně tak posuzování diskriminace, „nerozumnosti“ či libovůle v rámci zásahu do vlastnického práva je součástí hodnocení proporcionality napadeného OOP (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS, bod 47; a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 8. 2022, č. j. 8 As 255/2020 - 55, bod 24).

IV. Závěr a náklady řízení

[29] S ohledem na vše výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[30] O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 a 5 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka ve věci neměla úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, odpůrkyni pak v souvislosti s tímto řízením žádné náklady nad rozsah její běžné úřední činnosti nevznikly, jelikož v řízení o kasační stížnosti neučinila prostřednictvím svého zástupce žádný úkon, za který by jí náležela náhrada nákladů řízení.

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

V Brně dne 13. ledna 2023

JUDr. Ivo Pospíšil

předseda senátu