



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudců Faisala Husseiniho a Jitky Zavřelové v právní věci navrhovatele: **V. R.**, zastoupen JUDr. Michalem Franěm, advokátem se sídlem Truhlářská 3, Praha 1, proti odpůrci: **město Desná**, se sídlem Krkonošská 318, Desná, zastoupen JUDr. Ivanou Erlebach Staňkovou, advokátkou se sídlem Nad Krocínkou 477/13, Praha 9, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – Změny č. 1 Územního plánu města Desná, schválené usnesením zastupitelstva odpůrce č. 5.6.3. ze dne 18. 9. 2019, o kasační stížnosti odpůrce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci ze dne 14. 1. 2021, čj. 64 A 1/2020-166,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Odpůrce **je povinen** zaplatit navrhovateli náhradu nákladů řízení ve výši 4 114 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce JUDr. Michala Fraňa, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Odpůrce v záhlaví označeným opatřením obecné povahy zařadil pozemek navrhovatele parc. č. X v k. ú. D. do plochy NSzp („*plochy smíšené nezastavěného území – zemědělské, přírodní*“). Navrhovatel se v této části domáhal u Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci zrušení tohoto opatření obecné povahy. Uvedl, že totožnou úpravu obsahoval již územní plán z roku 2016, který krajský soud v dané části zrušil. Jeho závěry ovšem zůstaly bez odezvy. Pozemek navrhovatele se stal nezastavitelným, tudíž pro něj nevyužitelným a méně hodnotným (v minulosti byl zastavitelným na základě výjimky z regulativů funkčního a prostorového uspořádání). Opatření obecné povahy je obsahově individuálním správním aktem namířeným proti navrhovateli, čímž se rozchází s povahou opatření obecné povahy. Odpůrce posoudil navrhovatelovu námitku nepřezkoumatelně. Údajný veřejný zájem odpůrce násilně konstruoval za účelem potlačení navrhovatelova

práva na zachování zastavitelnosti. Relevantním důvodem není údajná svažitost terénu ani související kvalita pozemní komunikace, kterou ostatně využívají i vlastníci okolních nemovitostí. Vágní a nepřezkoumatelné je i odůvodnění odkazující na „Plán péče o CHKO Jizerské hory pro období 2011-2020“. Zřejmě není ani relevance odborného podkladu „Preventivní hodnocení krajinného rázu CHKO JH“. Opatření obecné povahy je neproporcionální, protože zachází různě s obdobnými pozemky a je nezpůsobilé k dosažení prezentovaného cíle. Pozemek navrhovatele je jediný, který byl přerázen ze zastavitelné plochy do nezastavitelné. Další odpůrcem uváděné pozemky nebyly zastavitelné ani dříve, tudíž je nelze srovnávat. Na zařazení pozemku do zastavitelné plochy nemá vliv ani blízkost biokoridoru či ochranného pásma elektrického vedení. Pozemek nevybočuje z pomyslného vzorce okolní zástavby a s ohledem na jeho rozsah by výstavba jedné stavby nebyla způsobilá navodit dojem zahuštěné zástavby. Neexistuje žádný zájem či relevantní prvek, který by stavbou mohl být ohrožen.

[2] Krajský soud shora uvedeným rozsudkem opatření obecné povahy v napadené části zrušil. Shledal, že změna územního plánu byla přijata jako opatření obecné povahy z důvodu zrušení části územního plánu, a to zcela v intencích stavebního zákona. Nepřisvědčil proto navrhovateli, že napadené opatření obecné povahy vykazuje znaky individuálního rozhodnutí. Odpůrce nepřekročil meze pravomoci a působnosti. Územní plán byl v dané části zrušen z důvodu nedostatečného vypořádání námitek navrhovatele, které mělo původ v nedostatečném obsahu stanoviska dotčeného orgánu (Správy CHKO Jizerské hory). I po dalším hodnocení navrhovatelovy námítky trpí rozhodnutí takovými deficity (zejména u vypořádání otázky proporcionality funkčního zařazení pozemku), které způsobují nepřezkoumatelnost. Ani nově rozvedené důvody nereagují na veškeré navrhovatelovy výhrady. Odkaz odpůrce na plán péče o CHKO je jen obecnou citací zásad pro rozvoj výstavby, aniž by byly zmíněny odlišné skutkové okolnosti či jiné principy ochrany přírody a krajiny, od kterých se odvíjelo posouzení téhož pozemku jako zastavitelného v minulosti. Nebylo vyvráceno, že se pozemek nachází v lokalitě rozptýlené zástavby, přímo navazuje na související zastavěnou část lokality a vymezením plochy nebude rozptýlená zástavba narušena. Konkrétní charakteristika lokality, která by mohla být rozhodná pro posouzení problematiky, se objevuje až ve vyjádření odpůrce před soudem, tudíž k ní nelze přihlédnout. Totéž obdobně platí i pro odkaz na „Preventivní hodnocení krajinného rázu CHKO JH“. V odůvodnění rozhodnutí o námítce byly i zde uvedeny jen obecné zásady ochrany, aniž by byly vyvráceny konkrétní argumenty navrhovatele. Není zřejmé, jak se obecné principy tohoto dokumentu odlišují od zásad, ze kterých vycházely listiny z let 1999 a 2000 umožňující výstavbu. S argumentací týkající se ochrany travního biotopu přišel odpůrce opět až ve vyjádření před soudem. Zejména ale zůstaly nevypořádány námítky týkající se diskriminace a neproporcionálního přístupu. Navrhovatel poukazoval na jiné plochy, které zůstaly vymezeny jako zastavitelné, přestože u nich CHKO Jizerské hory uvedla závažnější důvody z hlediska ochrany přírody a krajiny. I zde přišel odpůrce s vyhodnocením výhrad až v řízení před soudem. Co se týče vymezení biokoridoru, ten nepředznamenává odlišné vymezení pozemků za jeho hranicemi. Současně ale jeho vymezení bez dalšího neznamená, že pozemek navrhovatele musí být vymezen k plnění totožné funkce. Samotná zmínka o trasování biokoridoru tak k zařazení do plochy NSzp nepostačuje.

II. Obsah kasační stížnost, vyjádření navrhovatele a repliky

[3] Proti rozsudku krajského soudu podal odpůrce (dále „stěžovatel“) kasační stížnost. Nesouhlasí se závěrem, podle kterého dostatečně nevypořádal námitky navrhovatele. Uvedl, že „*zásada proporcionality vyplývá*“ nejen z vypořádání námitek navrhovatele (námitka č. 4), ale i ostatních obdobných námitek v dané lokalitě (např. námitky č. 8 a č. 10-17). Vypořádání námitek č. 4 konkrétně, byť ne zcela chronologicky, reaguje na všechny námitky navrhovatele. Pokud jde o obecné odkazy na stanoviska dotčených orgánů, ta byla veřejně dostupná, navrhovatel se s nimi mohl seznámit a nepožadovat jejich opisování. Veškeré návrhy na zastavitelné plochy byly posouzeny v rámci procesu pořízení územního plánu a byly i předmětem vyhodnocení vlivů na životní prostředí (SEA). Jeho výsledkem bylo vypuštění zastavitelných ploch a nejedná se tedy o individuální akt zaměřený proti navrhovateli. Nelze hovořit o libovůli či diskriminaci, neboť jednoznačně převažuje ochrana veřejných zájmů (prokázána ve stanoviscích dotčených orgánů) a současně bylo prokázáno, že veřejný zájem převyšuje zájem na ochraně vlastnického práva.

[4] K jiným plochám, s nimiž požaduje navrhovatel srovnání, stěžovatel uvedl, že při pořízení opatření obecné povahy byla každá plocha řádně posouzena samostatně, a to z různých hledisek. Plochy, na které navrhovatel poukazuje, byly posouzeny stejnými hledisky jako jeho pozemek, avšak s tím rozdílem, že jiné pozemky kritéria splnily (např. nezasahují do volné krajiny). V daném případě bylo jednoznačně prokázáno, že veřejný zájem na ochraně plochy převyšuje vlastnické právo navrhovatele. V návaznosti na přechodí rozsudek krajského soudu (ze dne 18. 1. 2017, čj. 6 A 5/2016-158), a navazující rozsudek kasačního soudu, byl pozemek navrhovatele zařazen do této změny územního plánu za účelem prověření funkčního využití s ohledem na výše uvedené s tím, že bude nadále součástí nezastavěného území. V tomto ohledu nenastaly nové okolnosti ani skutečnosti a stěžovatel nadále trvá na svém rozhodnutí o námitkách z roku 2016 a rozhodnutí o námitkách, jež je součástí nyní zrušené změny územního plánu.

[5] Stěžovatel dále uvedl, že podrobnější odůvodnění rozhodnutí o námitce navrhovatele nebude mít vliv na stanovení funkčního využití. Je plně v kompetenci zastupitelstva stěžovatele, aby v rámci územního plánu (jeho změny) vymezil funkční využitelnost pozemků patřících do území obce. Požadavek krajského soudu na podrobnější odůvodnění je přepjatým formalismem a jeho odůvodnění zasahuje do práva na samosprávu (k tomu odkázal na nálezy Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, a rozsudek NSS ze dne 24. 10. 2007, čj. 2 Ao 2/2007-73, č. 1462/2008 Sb. NSS). Pozemek navrhovatele se stal v minulosti zastavitelným nestandardním způsobem v rozporu se stavebním zákonem, a to formou výjimky z regulativů funkčního a prostorového uspořádání. Správa CHKO sice vyjádřila se zařazením do zastavitelné plochy souhlas, avšak ne stanoviskem k návrhu změny územního plánu. I přes tuto výjimku nemá navrhovatel subjektivní právo na to, aby byl jeho pozemek navždy zastavitelný (k tomu odkázal na nálezy Ústavního soudu ze dne 18. 3. 2010, sp. zn. III. ÚS 3108/09). Stěžovatel trvá na zařazení pozemku do nezastavitelné plochy z důvodu ochrany přírodních, kulturních a civilizačních hodnot území. Ochrana volné krajiny je širším veřejným zájmem převažujícím nad zájmem jednotlivce. Opakovaná podání navrhovatele považuje stěžovatel za obstrukční.

[6] Navrhovatel považuje napadený rozsudek za věcně správný, konformní s pravidly územního plánování i judikaturou. Stěžovatel v marné snaze obhájit proporcionalitu zvoleného řešení i v kasační stížnosti podsouvá příklady jiných lokalit navrhovaných jako zastavěné plochy, u nichž došlo k vypuštění z návrhových zastavitelných ploch. Jde o argumentaci zavádějící a průhlednou. Dané plochy (na rozdíl od pozemku navrhovatele) nikdy zastavitelné nebyly. Stěžovatel se marně skrývá za fráze o veřejném zájmu a ve skutečnosti se jeho snaha o vyloučení ze zastavitelných ploch omezuje na jediný pozemek. Stěžovatel o náležité odůvodnění rozhodnutí o námitkách usiluje až nyní v řízení před soudem. Nelze nevidět soustavné mlžení a věcné deficity jeho argumentace. Lichá je i polemika stěžovatele týkající se jiných (srovnávaných) ploch. Navrhovatel trvá na tom, že jeho pozemek nevybočuje do pomyslného vzorce zástavby v lokalitě a umístění jediného domu by nebylo způsobilé navodit dojem zahuštění zástavby. Navrhovatel nezpochybňuje význam přírodních hodnot, své vlastnické právo nepřeceňuje a nedomáhá se jeho absolutní ochrany. V projednávané věci však stěžovatel argumentuje jen nekonkrétními floskulemi bez srozumitelného výčtu skutečností, které by legitimně vyžadovaly, aby právo vlastníka ustoupilo veřejnému zájmu. Přání stěžovatele není totéž co veřejný zájem. Sam stěžovatel v kasační stížnosti přiznává, že u sporného pozemku nenastaly žádné nové okolnosti. To platí pro celé období od roku 1999, kdy byl zařazen mezi zastavitelné plochy. Změnil se jen subjektivní zájem dotčeného orgánu a stěžovatele. Individuální přání úředních osob nejsou cílem územního plánování. Postup stěžovatele nevyhovuje ani minimálním požadavkům pro omezení vlastnického práva dle stěžovatelem odkazované judikatury. Napadený rozsudek proto nemůže být projevem přepjatého formalismu či zapovězeného zásahu do práva na samosprávu. Toto právo obcí není bezbřehé a nelze jej zaměňovat s libovůlí.

[7] Stěžovatel na vyjádření navrhovatele reagoval replikou, v níž upozornil na úkol zpracovatele územního plánu komplexně posoudit území z hlediska jeho rozvoje. Pokud navrhovateli svědčila uvedená výjimka, bylo na něm, aby na základě ní stavbu realizoval, což se však nestalo. Z ničeho neplyne, že daná plocha musí být trvale vedena jako zastavitelná. Z hlediska zastavění bylo prověřováno celé území obce, přičemž v případě pozemku navrhovatele bylo využití pro stavbu shledáno jako nepřijatelné. Pro objasnění detailů k rozhodnutí o námitce stěžovatel navrhoval u soudu výslech pořizovatele územního plánu, ten však nebyl umožněn.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a ověřil, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[9] Kasační stížnost není důvodná.

[10] Stěžovatel uplatnil kasační námitky, které formálně podřadil pod důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. Z hlediska obsahu je nicméně zřejmé, že se týkají jen důvodu podle písm. a), neboť jimi zpochybňuje správnost závěrů učiněných krajským soudem v napadeném rozsudku. Důvodem podle písm. b) by stěžovatel v zásadě dával za pravdu napadenému rozsudku, neboť ty se týkají vad řízení před správním orgánem, pro které

pokračování

bylo namístě opatření obecné povahy zrušit. Uvedené však nemá na posouzení věci vliv, neboť soud posuzuje tvrzené důvody kasační stížnosti podle jejich obsahu, a nikoliv podle formálního označení (usnesení NSS ze dne 21. 11. 2007, čj. 8 As 52/2006-74, č. 1655/2008 Sb. NSS).

[11] Nejvyšší správní soud úvodem zdůrazňuje, co je podstatou této věci, resp. jaké jsou nosné důvody napadeného rozsudku. Od toho se totiž odvíjí i to, jakými otázkami se v nynějším řízení může zabývat. Důvodem, pro který krajský soud zrušil nyní napadené opatření obecné povahy (změnu č. 1 územního plánu), bylo nedostatečné vypořádání námítky navrhovatele v rozhodnutí o námitkách. Krajský soud se proto již nezabýval věcným posouzením toho, zda je zařazení pozemku navrhovatele do plochy NSzp zákonné či nikoli. K tomu by mohl přistoupit teprve tehdy, pokud by stěžovatel (ve světle posuzované námítky) toto zařazení dostatečně odůvodnil. Jelikož je kasační stížnost opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví (§ 102 s. ř. s.), platí, že aby vůbec 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, na nichž dané rozhodnutí stojí. Námitky, kterými tak stěžovatel nečiní, jsou nepřipustné podle § 104 odst. 4 s. ř. s. (usnesení NSS ze dne 10. 9. 2009, čj. 7 Afs 106/2009-77, č. 2103/2010 Sb. NSS, ze dne 30. 6. 2020, čj. 10 As 181/2019-63, č. 4051/2020 Sb. NSS, či ze dne 24. 9. 2020, čj. 8 As 63/2020-31). Na stěžovateli proto bylo, aby v kasační stížnosti vyložil, proč je přesvědčený o nesprávném posouzení toho, zda dostatečně vypořádal námitky proti opatření obecné povahy (případně, aby poukázal na jiné vady řízení před krajským soudem).

[12] Z výše uvedených důvodů proto v nyní projednávané věci není přípustná argumentace, kterou stěžovatel poukazuje na to, že opatření obecné povahy prošlo posouzením SEA, že opatření obecné povahy vykazuje znaky individuálního rozhodnutí (zde ostatně i krajský soud dospěl k závěru, že nikoli a návrhový bod navrhovatele neshledal důvodným). Uvedené platí i pro již zmiňovanou argumentaci týkající se zákonnosti zařazení daného pozemku do plochy NSzp (zejm. v návaznosti na otázku diskriminace, poměrování veřejného a soukromého zájmu či obsahu stanovisek dotčených orgánů) a toho, zda má navrhovatel právo na zařazení pozemků do zastavitelných ploch (což ani krajský soud neuvedl). Ke shora uvedeným důvodům nepřipustnosti některých námitek lze pouze pro úplnost dodat, že tato argumentace stěžovatele nemůže mít význam ani pro posouzení výše vymezené stěžejní otázky, tedy (ne)přezkoumatelnosti rozhodnutí stěžovatele o námitce navrhovatele. Jak totiž již v napadeném rozsudku podotkl krajský soud, podstatné je, jakými důvody podepřel stěžovatel vypořádání námítky v samotném opatření obecné povahy. K dodatečně koncipovaným důvodům předestřeným až v řízení před správními soudy nelze přihlížet (rozsudky NSS ze dne 5. 8. 2015, čj. 2 As 195/2014-47, nebo ze dne 14. 3. 2018, čj. 7 As 119/2017-43). V tomto ohledu tedy nemůže být relevantní ani argument stěžovatele uvedený v replice a týkající se návrhu na výslech svědka pro „*objasnění detailů*“ k rozhodnutí o námitce.

[13] V tomto ohledu Nejvyšší správní soud dále připomíná, že úkolem správních soudů není stanovovat, jakým způsobem má být určité území využito; jejich úkolem je sledovat, zda se obec při tvorbě územního plánu pohybovala v zákonných mantinelech. Bylo-li

tomu tak, je každá varianta využití území, která se takto „vejde“ do mantinelů územního plánování, akceptovatelná a soud není oprávněn obci vnucovat variantu jinou (rozsudky NSS ze dne 5. 2. 2009, čj. 2 Ao 4/2008-88, ze dne 31. 8. 2011, čj. 1 Ao 4/2011-42, ze dne 28. 3. 2013, čj. 1 Aos 3/2012-59, či ze dne 27. 7. 2017, čj. 1 As 15/2016-85). Současně z právní úpravy ani judikatury nelze dovodit, že by nový územní plán musel zcela přebírat funkční využití pozemků ze starého územního plánu. Takový výklad by *ad absurdum* znamenal nemožnost provedení jakýchkoliv změn v území, a to i přesto, že by se situace v území změnila, popř. by byly zjištěny zásadní skutečnosti nasvědčující potřebě takové změny. Územní plánování je však ovládáno zásadou kontinuity, která brání tomu, aby k zásadním změnám v územním plánu došlo bez relevantních důvodů. Územní plánování totiž nemůže být činností zcela nahodilou, nepředvídatelnou a svévolnou (výše uvedený rozsudek NSS sp. zn. 2 Ao 4/2008, nebo rozsudky ze dne 21. 10. 2009, čj. 6 Ao 3/2009-76, ze dne 20. 5. 2010, čj. 8 Ao 2/2010-644, ze dne 27. 1. 2011, čj. 7 Ao 7/2010-133, či usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-120). Stanovit funkční využití území je činností, do které správní soudy mohou zasahovat jen omezeně. Soudu nepřisluší přezkoumávat, zda by bylo pro určitý pozemek či území vhodnější zvolit ten či onen způsob funkčního využití. Přísluší mu však posoudit, zda pořizovatel územního plánu postupoval zákonem předepsaným způsobem, zda zvolené řešení není v rozporu s požadavky hmotného práva, případně zda nejde o řešení ve vztahu k navrhovateli zjevně nepřiměřené, které představuje reálné porušení jeho vlastnického práva a které nelze odůvodnit ani veřejným zájmem na využití území v souladu s cíli územního plánování uvedenými v § 18 stavebního zákona (rozsudky NSS ze dne 30. 10. 2008, čj. 9 Ao 2/2008-62, nebo ze dne 24. 3. 2016, čj. 2 As 295/2015-83).

[14] Nejvyšší správní soud již také opakovaně vyslovil, že rozhodnutí o námitkách naplňuje formální znaky správního rozhodnutí. Na jeho odůvodnění je tedy nutné klást stejné požadavky jako v případě typických správních rozhodnutí (§ 68 odst. 3 správního řádu). Z odůvodnění rozhodnutí o námitkách musí být seznatelné, z jakého důvodu považuje odpůrce podané námitky za liché, mylné nebo vyvrácené, nebo proč považuje předestírané skutečnosti za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy za vyvrácené (usnesení NSS ze dne 27. 10. 2010, čj. 2 Ao 5/2010-24, č. 2244/2011 Sb. NSS, a dále rozsudky ze dne 24. 11. 2010, čj. 1 Ao 5/2010-169, č. 2266/2011 Sb. NSS, a ze dne 7. 1. 2009, čj. 2 Ao 2/2008-62). Požadavky na odůvodnění rozhodnutí o námitkách (samozřejmě vyjma požadavků nepřiměřeně „přehnaných“) akceptuje i judikatura Ústavního soudu (nález ze dne 8. 11. 2018, sp. zn. I. ÚS 178/15). Není možné zabývat se námitkami pouze formálně a vypořádat je jen obecnými frázemi, aniž by se zohlednila jejich podstata (rozsudek NSS ze dne 15. 9. 2010, čj. 4 Ao 5/2010-48). Stejně tak odůvodnění rozhodnutí o námitkách obsahující pouhý odkaz či citace stanovisek dotčených orgánů není dostatečné (rozsudek NSS ze dne 24. 7. 2013, čj. 2 Aos 1/2013-138).

[15] Tyto požadavky na odůvodnění rozhodnutí o námitkách mají bezprostřední vztah i k výše uvedeným podmínkám týkajícím se obsahu územního plánu jako takového. Jestliže odpůrce (stěžovatel) přezkoumatelně nevypořádá konkrétní námitky navrhovatele, nelze ani posoudit, zda obsah územního plánu týkající se funkčního využití pozemků není nahodilý, nepředvídatelný či svévolný. Kategorické tvrzení stěžovatele, podle kterého ani podrobnější odůvodnění námitky navrhovatele nebude mít vliv na stanovení funkčního využití, je tedy přinejmenším předčasné. Pokud stěžovatel nepředestřel přezkoumatelně

pokračování

důvody reagující na navrhovatelem uplatněnou námitku, nelze v tuto chvíli posoudit, zda zařazení pozemku navrhovatele není svévolné, zda skutečně nejsou dány důvody pro jeho zařazení mezi zastavitelné plochy a zda by tak stěžovatel neměl svůj názor na funkční zařazení pozemku ve světle uplatněné námitky přehodnotit.

[16] Ve vztahu k přípustné kasační argumentaci stěžovatele lze předně v krátkosti zopakovat, že krajský soud v napadeném rozsudku shledal nedostatečným vypořádání navrhovatelovy námitky v několika ohledech. Konkrétně uvedl, že obecné citace z přijatého plánu péče o CHKO nedávají odpověď na otázku změny podstatných skutečností, od nichž se odvíjí změna posouzení ze strany Správy CHKO Jizerské hory a tedy i změna funkčního zařazení pozemku. Dále, že obecné citace z „Preventivního hodnocení krajinného rázu CHKO JH“ nedávají odpověď na konkrétní námitky, podle kterých by výstavbou na pozemku navrhovatele nedošlo k rozšíření zástavby do volné krajiny a zahuštění zástavby. Za nedostatečné pak považoval zejména vypořádání námitek poukazujících na neproporcionalitu při určení funkčního zařazení a diskriminační přístup ve srovnání s jinými pozemky. Na tyto výtky krajského soudu stěžovatel reaguje spíše v obecné rovině tvrzením, podle kterého byly vypořádány všechny námitky navrhovatele, byť ne zcela chronologicky. Vedle toho poukazuje na judikaturu Ústavního soudu týkající se práva na samosprávu a přepjatého formalismu při přezkumu opatření obecné povahy, opět v značně obecné rovině neosvětlující, proč právě (a které) konkrétní závěry krajského soudu trpí uvedeným nedostatkem. Řízení o kasační stížnosti je však ovládáno dispoziční zásadou (§ 109 odst. 3 věta před středníkem s. ř. s.), a proto konkrétnost a preciznost ve formulaci obsahu stížnostních bodů a jejich odůvodnění v kasační stížnosti v podstatě předurčuje obsah rozhodnutí kasačního soudu (rozsudky NSS ze dne 14. 7. 2011 čj. 1 As 67/2011-108, a ze dne 23. 6. 2005, čj. 7 Afs 104/2004-54).

[17] Jak již bylo výše uvedeno, nyní posuzovaná věc navazuje na řízení, v němž již krajský soud zrušil z prakticky totožných důvodů úpravu týkající se navrhovatelova pozemku v územním plánu (viz již shora označený rozsudek krajského soudu sp. zn. 64 A 5/2016-158 a navazující rozsudek NSS ze dne 11. 1. 2018, čj. 5 As 24/2017-97). V návaznosti na výslovné závěry tohoto předchozího rozsudku krajského soudu se stěžovatel námitkou navrhovatele k návrhu územního plánu opětovně zabýval a přistoupil k jejímu „dovyhodnocení“. Krajský soud v tomto směru stěžovateli uložil, aby „*v dalším řízení*“ dokončil „*řádným způsobem řízení o územním plánu ve zrušené části, které pak po řádném vyhodnocení námitky vyústí v nové rozhodnutí o námitce, a případně nové rozhodnutí v části týkající se uvedené lokality a funkčního využití dotčeného pozemku*“. Z hlediska procesního k tomu lze pro úplnost dodat, že tento závěr krajského soudu (který není předmětem nynějšího kasačního přezkumu), účastníci respektovali, neboť k návrhu změny územního plánu již navrhovatel novou (samostatnou) námitku neuplatnil a stěžovatel se zabýval „dovyhodnocením“ námitky navrhovatele uplatněné již k návrhu územního plánu.

[18] Nejvyšší správní soud kasační argumentaci stěžovatele týkající se vypořádání námitky navrhovatele ani v nynějším řízení důvodnou neshledal. S ohledem na obecnost uplatněné kasační argumentace je na místě v první řadě konstatovat, že závěry učiněné krajským soudem zcela odpovídají obsahu námitky navrhovatele a odůvodnění jejího vypořádání ze strany stěžovatele. Obdobně jako v případě rozhodnutí o námitkách navrhovatele v průběhu řízení o návrhu územního plánu i v tomto případě platí, že

navrhovatel uplatnil zcela konkrétní námitky, na které stěžovatel v rozhodnutí o námitkách reaguje v zásadě jen poukazy na obecná východiska výše označených koncepčních dokumentů, jejichž použitelnost na nyní posuzovanou věc navrhovatel nadto také konkrétně zpochybňoval. Jestliže tak stěžovatel nyní tvrdí, že rozhodnutí o námitkách reaguje např. na navrhovatelovo tvrzení, že se se v území nezměnily podmínky odůvodňující změnu stanoviska Správy CHKO, tím, že v mezidobí byl přijatý plán péče o CHKO, pak je třeba zdůraznit, že jeho existencí a obsahem se již Nejvyšší správní soud v předchozí věci zabýval a na svých závěrech nemá vzhledem k podobě kasační argumentace důvod cokoli měnit. Na námitku, podle které by umístění stavby nevedlo k rozšiřování zástavby do krajiny a k jejímu zahušťování (a nebylo by tak ani v rozporu s plánem péče o CHKO) stěžovatel nereagoval vůbec nijak. Pokud pak jde o nedostatečně vypořádané části námitky týkající se otázky proporcionality, zde krajský soud zaujal velmi konkrétní a důkladně odůvodněný závěr, na který stěžovatel opět reaguje pouze obecným tvrzením opaku. Nejvyšší správní soud proto v tomto ohledu považuje za zcela dostačující odkázat na odůvodnění napadeného rozsudku (zejm. jeho bod 44). Námitky č. 8 a č. 10-17, na něž stěžovatel v kasační stížnosti v této souvislosti odkazuje, pak nejsou součástí rozhodnutí o námitkách nyní přezkoumávaného opatření obecné povahy (tj. Změny č. 1 územního plánu).

[19] Stěžovatel vedle toho v reakci na výtku krajského soudu týkající se citování obecných východisek koncepčních dokumentů v rámci vypořádání námitky tvrdí, že tyto byly veřejně přístupné a navrhovatel se s nimi mohl seznámit. K tomu je třeba zdůraznit, že předmětem přezkumu je kvalita opatření obecné povahy jako takového, nikoli obsah či dostupnost některých podkladových aktů. Jejich veřejná dostupnost proto nemůže mít na posouzení věci žádný vliv. Zejména ale daná argumentace nijak nereaguje na jednu z námitek navrhovatele, že stěžovatelem citovaná obecná východiska daných podkladů nelze na stěžovatelův pozemek s ohledem na stav území, resp. okolí pozemků aplikovat, resp. nelze dovodit, že by umístění stavby na pozemku vedlo k důsledkům, o kterých se podklady zmiňují a kterým chce stěžovatel předcházet (tj. k rozšiřování zástavby do krajiny či k jejímu zahušťování).

[20] Již při zrušení části původního územního plánu stěžovatel s odkazem na shodnou judikaturu Ústavního soudu obecně tvrdil, že jsou požadavky krajského soudu přepjaté formalistické, přičemž ani nyní Nejvyšší správní soud neshledává důvod se odchylovat od svého tehdejšího závěru, podle kterého v případě požadavku krajského soudu o formalismu nelze hovořit. Nejvyšší správní soud se již ve výše uvedené věci sp. zn. 5 As 24/2017 vyjadřoval také k argumentací týkající se otázky, zda v případě navrhovatele skutečně dochází ke změně funkčního využití, neboť zastavitelnost pozemku se doposud neopírala o samotné znění územního plánu, nýbrž o zastupitelstvem schválenou výjimku z regulativů funkčního a prostorového uspořádání. I přesto dospěl k závěru, podle kterého „*zařazení pozemku parc. č. X navrhovatele do nezastavitelného území představuje zcela nepochybně funkční změnu využití tohoto pozemku. Právní pozice navrhovatele jako vlastníka pozemku tak byla před přijetím napadeného územního plánu taková, že pozemek byl zastavitelný a navrhovatel jej mohl využít rovněž k umístění 1 stavby, při dodržení regulačních podmínek pro stanovení velikosti a charakteru stavby.*“ V nyní posuzované věci nemá důvod se při nezměněných skutkových okolnostech od svého dřívějšího závěru jakkoli odchylovat a v podrobnostech na citované rozhodnutí odkazuje.

pokračování

[21] Přestože přípustná část stěžovatelem uplatněné kasační argumentace nemůže být s ohledem na výše uvedené důvodná, považuje Nejvyšší správní soud především s přihlédnutím k dalšímu postupu stěžovatele v dané věci za nutné upřesnit (korigovat) některé závěry, jež krajský soud v nyní napadeném rozsudku vyslovil (byť k nim výslovně stěžovatel ničeho nenamítal). Krajský soud totiž mimo jiné uzavřel, že „*bude na odpůrci, aby námitku navrhovatele ve vztahu k funkčnímu zařazení pozemku ... včetně věcných výhrad proti důvodům dotčeného orgánu a diskriminaci oproti dalším vlastníkům, řádně vypořádal nastíněným způsobem*“ (bod 48 rozsudku), resp. „*bude povinností odpůrce opět postupovat dle § 55 odst. 3 stavebního zákona a dokončit řádným způsobem řízení o přijetí změny č. 1 ÚP ve vztahu k pozemku ... tak, jak byl odpůrce soudem veden již v rozsudku ze dne 18. 1. 2017, č. j. 64 A 5/2016-158*“ (bod 49). Tyto závěry je nutno chápat a vykládat v kontextu zákonné úpravy stavebního zákona a procesu přijímání změny územního plánu. Případná další změna územního plánu stěžovatele totiž především představuje další (samostatné, nové) opatření obecné povahy, jehož vydání musí předcházet zákonem vymezený procesní postup (uvedené platí tím spíše, že předmětem změny č. 1 územního plánu nebyl jen pozemek navrhovatele). Jako součást procesu přijímání změny územního plánu pak zákon předpokládá mimo jiné i možnost dotčených vlastníků k návrhu změny uplatňovat námitky (§ 52 odst. 2 ve spojení s § 55 odst. 3, resp. 55b odst. 2 stavebního zákona). Byť samozřejmě není vyloučeno, že stěžovatel v další změně územního plánu ve vztahu k pozemku navrhovatele opětovně přistoupí ke zcela totožné územně-plánovací regulaci jako ve zrušené části územního plánu či jeho změny č. 1 (a navrhovatel setrvá na totožných námitkách jako proti návrhu územního plánu), textu i smyslu zákona odpovídá takový postup, kdy navrhovatel k dalšímu návrhu změny uplatní samostatné (nové) námitky. Bylo by totiž zcela absurdní vykládat citované závěry rozsudku krajského soudu tak, že stěžovatel musí nutně bez dalšího znovu vypořádat námitku navrhovatele uplatněnou k návrhu původního územního plánu. To by totiž v podstatě znamenalo, že stěžovatel nemůže svůj náhled na podobu regulace a její odůvodnění změnit (není ostatně ani vyloučeno, že by se stěžovatel s požadavkem navrhovatele na zastavitelnost daného pozemku ztotožnil). Uvedenému pak logicky musí odpovídat možnost navrhovatele na návrh nové regulace reagovat novými námitkami.

IV. Závěr a náklady řízení

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

[23] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl v řízení úspěch, a právo na náhradu nákladů řízení proto nemá. Navrhovatel byl ve věci úspěšný; v souvislosti s řízením o kasační stížnosti mu vznikly náklady spojené se zastoupením advokátem, který učinil v řízení jeden úkon právní služby (vyjádření ke kasační stížnosti), za který mu náleží odměna ve výši 3 100 Kč [§ 11 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) a § 7 bodem 5. vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)], která se zvyšuje o 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Celkem tedy navrhovateli náleží částka 3 400 Kč, zvýšená o DPH v

sazbě 21 % na částku 4 114 Kč. Tu je stěžovatel povinen zaplatit navrhovateli do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce.

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

V Brně 31. ledna 2023

Milan Podhrázký
předseda senátu