



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Tomáše Foltase a soudců Davida Hipšra a Lenky Krupíčkové v právní věci navrhovatele: **MONSTA Brno, spol. s r. o.**, se sídlem Kaštanová 141b, Brno, zastoupený Doc. JUDr. Zdeňkem Koudelkou, Ph.D., advokátem se sídlem Optátova 46, Brno, proti odpůrci: **Městys Drásov**, se sídlem Drásov 61, zastoupený Mgr. Vítězslavem Dohnalem, advokátem se sídlem Klokotská 103/13, Tábor, v řízení o kasační stížnosti navrhovatele proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 30. 6. 2022, č. j. 63 A 3/2022-46,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Navrhovatel **je povinen** zaplatit odpůrci na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti 4 114 Kč, a to do patnácti dnů od právní moci tohoto rozsudku, a to k rukám zástupce odpůrce Mgr. Vítězslava Dohnala, advokáta.

Odůvodnění:

I.

[1] Shora označeným rozsudkem Krajský soud v Brně (dále též „krajský soud“) zamítl návrh, kterým se navrhovatel domáhal zrušení opatření obecné povahy – Územního plánu Drásov, vydaného Zastupitelstvem městyse Drásov dne 24. 3. 2021 (dále též „územní plán“).

[2] Krajský soud v odůvodnění rozsudku zdůraznil, že navrhovatel v průběhu procesu přijímání územního plánu své námitky podal opožděně. Navrhovatel podal námitky až v souvislosti s opakovaným veřejným projednáním části územního plánu, která ovšem nezasahovala do úpravy poměrů na jeho pozemcích. Vycházeje z judikatury Nejvyššího správního soudu, krajský soud dovodil, že tuto pasivitu je nutné stěžovateli přičítat k tíži, a nelze se tak zabývat proporционаlitou řešení přijatého v územním plánu. Navrhovatel ani netvrdil žádné objektivní důvody, které mu podání námitek včas znemožnily. Krajský

soud neshledal ani jiné závažné důvody, které by opravňovaly prolomení mezí soudního přezkumu iniciovaného pasivním navrhovatelem. Nad rámec toho se krajský soud zabýval tím, zda zásah do vlastnického práva není natolik intenzivní, aby opravňoval zrušení územního plánu. Nic takového však neshledal. Vyložil, že dřívější územní plán městyse Drásov, který nabyl účinnosti dne 14. 1. 2009, v lokalitě, v níž jsou umístěny pozemky navrhovatele, vymezoval zastavitelnou plochu pro bydlení (plocha Z8). V této ploše byla zahrnuta z navrhovatelem jmenovaných pozemků pouze část pozemku parc. č. XA a část pozemku parc. č. XB. Pozemky parc. č. XC, XD, XE, XF, XG a XH do této zastavitelné plochy zahrnuty nebyly a byly tedy vymezeny jako nezastavitelné. Nový územní plán Drásov tento rozsah zastavitelné plochy Z8 převzal. Krajský soud aproboval závěr odpůrce, podle kterého navrhovatelův developerský záměr zahrnoval i pozemky p. č. XI, XJ, XK, XL, XM, XN a XO vše v k. ú. Drásov, přestože se dle předešlého územního plánu městyse Drásov nacházely vně tehdejší zastavitelné plochy P1. Územní plán pak v rámci zastavitelné plochy B14 rozšířil plochy bydlení i na tyto pozemky, čímž fakticky tento stav „legalizoval“. Stejně tak navrhovatelem dále namítaná změna funkční plochy z plochy NZ - zemědělské (dle předešlého územního plánu městyse Drásov) na plochu NZ - plochy smíšené nezastavěného území nemá vliv na dělení pozemků, neboť žádná z uvedených ploch nebyla regulována jako zastavitelná plocha. Případné dřívější souhlasné stanovisko odpůrce k dělení pozemků pak v tomto ohledu nemá žádnou relevanci, neboť tento není orgánem příslušným o dělení pozemků rozhodovat.

[3] Krajský soud neshledal případnou ani další argumentaci, a návrh proto jako nedůvodný zamítl. Plné znění rozsudku krajského soudu je (stejně jako všechna další citovaná rozhodnutí správních soudů) přístupné na www.nssoud.cz a Nejvyšší správní soud na něj pro stručnost odkazuje.

II.

[4] Navrhovatel (dále též „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností, ve které nejprve shrnul dosavadní průběh řízení. Zejména uvedl, že část pozemků spadajících do jeho developerského projektu byla (v době vydání územního rozhodnutí a stavebních povolení) původním územním plánem městyse Drásov, který nabyl účinnosti dne 14. 1. 2009, řešena tak, že pozemky p. č. XB, XP, XQ, XA byly vedeny v převážné části pod zn. Br, Z8, jako plochy bydlení. Zbývající schválené území pro tento projekt, pozemky p. č. XH, XG, XQ, XD, XC, byly v původním územním plánu zařazeny jako NZ - plochy zemědělské. Nový územní plán změnil plochu bydlení Br, Z8 tak, že jí (pod označením B3) v určité části zmenšil rozlohu. Nadto oproti předchozímu územnímu plánu pro tuto lokalitu stanovil podmínku minimální velikost stavební parcely 1200 m². Dále navazující pozemky p. č. XH, XB, XG, XQ, XD a XC územní plán změnil z NZ - plochy zemědělské na H - plochy smíšené nezastavěného území. Po této změně stavební úřad odmítl provést dělení pozemků tohoto území.

[5] V prvním okruhu stížních námitek stěžovatel brojil proti závěru krajského soudu, že námitky k návrhu územního plánu nebyly podány včas. Akcentoval, že při přípravě územního plánu se uskutečnilo veřejné projednávání dne 16. 1. 2019. Po tomto původním projednání však Krajský úřad Jihomoravského kraje (dále též „krajský úřad“) vytkl pořizovateli územního plánu nezákonný postup, který spatřoval mj. v tom, že nebyly respektovány mapy z roku 1988, ovšem tato výtky se týká hranic v zásadě celého

pokračování

zastavěného území městyse Drásov, včetně pozemků stěžovatele. Podal-li stěžovatel řadu námitek před opakovaným veřejným projednáním dne 11. 12. 2020, nebo písemně ve stanovené lhůtě, podal je včas a měly být vypořádány. Krajský soud také nedostatečně zohlednil intenzitu zásahu do jeho dobré víry a legitimního očekávání. Stěžovatel svůj developerský projekt od počátku realizoval ve spolupráci s odpůrcem a byl v dobré víře, že tento projekt bude respektován i v rámci přípravy nového územního plánu, nebo s ním bude o změnách přímo jednáno. Toto dovozuje rovněž z písemného souhlasu starostky odpůrce s dělením pozemku ze dne 24. 7. 2015. Vzhledem k těmto skutečnostem měl krajský soud v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 26. 6. 2014, č. j. 5 AOs 3/2013-33), k námitkám stěžovatele přihlédnout i přes jejich opožděnost. Krajský soud se měl v souladu s ústavním principem právní jistoty při soudním přezkumu zabývat námitkami i z hlediska proporcionality změn ve funkčním vymezení území a jejich zásahu do vlastnických práv a legitimních zájmů stěžovatele, jak dovodil z nálezů Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 487/03.

[6] V druhém okruhu stížných námitek stěžovatel brojil proti té části územního plánu, kterou se pro jeho pozemky v lokalitě B3 stanovuje minimální rozloha stavebního pozemku 1 200 m². Stěžovatel má za to, že požadovaná výměra v rozsahu minimálně 1 200 m² stavebního pozemku je nepřiměřená. Ve svém důsledku úprava omezuje jednotlivé vlastníky pozemků tak, aby pouze ten vlastník pozemků, který splňuje parametry dané územním plánem, mohl realizovat výstavbu. Nepřiměřená kategorizace vlastníků pozemků z hlediska jejich budoucího využití je v rozporu s principem rovnosti před zákonem. Stěžovatel akcentuje, že výměru stavebního pozemku 1 200 m² lze požadovat za nepřiměřeně přísnou, neboť naprostá většina stavebních pozemků je menších. Na podporu svých tvrzení označil jako důkaz internetové stránky Českého statistického úřadu, které evidují průměrnou velikost stavebního pozemku v okrese Brno-venkov u obcí od 2 000 do 9 999 obyvatel.

[7] Z uvedených důvodů navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III.

[8] Odpůrce ve vyjádření ke kasační stížnosti setrval na svých předchozích závěrech o opožděnosti podaných námitek. K napadené minimální výměře stavebního pozemku dále dodává, že je projevem principu zachování harmonického přechodu zástavby do navazující zemědělské krajiny. Alternativní řešení navrhovaná stěžovatelem považuje za zmatečná a odporující logice regulace. Na závěr svého vyjádření odpůrce navrhnul, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl a přiznal odpůrci náhradu nákladů řízení.

IV.

[9] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, dále též „s. ř. s.“).

[10] Kasační stížnost není důvodná.

[11] Nejvyšší správní soud předesílá, že postup při soudním přezkumu územních plánů byl zdejší soudem opakovaně řešen. Z jeho judikatury vyplývá tzv. algoritmus přezkumu opatření obecné povahy (viz např. rozsudek ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS, a na něj navazující rozsudky). Tento algoritmus spočívá v pěti krocích, a to zkoumání, zda: za prvé, je dána pravomoc správního orgánu vydat opatření obecné povahy; za druhé, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání *ultra vires*); za třetí, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem; za čtvrté, zda je opatření obecné povahy co do obsahu v rozporu se zákonem (materiální kritérium); a za páté v přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality (kritérium přiměřenosti regulace). V rámci pátého kroku popsaného algoritmu, tj. při přezkumu proporcionality územního plánu, jsou správní soudy povinny zkoumat, zda má zásah ústavně legitimní a o zákonné cíle opřený důvod, zda je zásah činěn v nezbytně nutné míře, zda je zásah činěn nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, zda je zásah činěn nediskriminačním způsobem a zda je zásah činěn s vyloučením libovůle (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS, či rozsudek ze dne 16. 2. 2016, č. j. 3 As 195/2015-55).

[12] Z rozhodovací praxe zdejšího soudu se dále podává, že správní soudy jsou při přezkumu územních plánů (zejména pak při přezkumu jejich proporcionality) povinny postupovat zdrženlivě. V rozsudku ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, například zdejší soud uvedl, že v rámci územního plánování: *„vždy jde o vyvážení zájmů vlastníků dotčených pozemků s ohledem na veřejný zájem, kterým je v nejširším slova smyslu zájem na harmonickém využití území. Tato harmonie může mít nesčíslně podob a ve své podstatě nebude volba konkrétní podoby využití určitého území výsledkem ničeho jiného než určité politické procedury v podobě schvalování územního plánu, v níž je vůle politické jednotky, která o něm rozhoduje, tedy ve své podstatě obce rozhodující svými orgány, omezena, a to nikoli nevýznamně, požadavkem nevybočení z určitých věcných (urbanistických, ekologických, ekonomických a dalších) mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování. Uvnitř těchto mantinelů však zůstává vcelku široký prostor pro autonomní rozhodování příslušné politické jednotky. Jinak řečeno – není úkolem soudu stanovovat, jakým způsobem má být určité území využito; jeho úkolem je sledovat, zda příslušná politická jednotka (obec) se při tvorbě územního plánu pohybovala ve shora popsaných mantinelech. Bylo-li tomu tak, je každá varianta využití území, která se takto ‚vejde‘ do mantinelů územního plánování, akceptovatelná a soud není oprávněn politické jednotce vnucovat variantu jinou.“*

[13] V rozsudku ze dne 28. 3. 2013, č. j. 1 AOs 3/2012-59, pak zdejší soud obdobně konstatoval, že: *„Nejvyšší správní soud při přezkumu různých forem územně plánovací dokumentace (zejména územních plánů) akcentoval také nutnost přistupovat k hodnocení přiměřenosti v nich obsažené regulace s nejvyšší opatrností a zdrženlivostí. Je totiž třeba ji posuzovat v kontextu práva obce (či kraje) na samosprávu, které inherentně zahrnuje i právo uspořádat své územní poměry podle vlastních představ (rozsudky NSS ze dne 5. 2. 2009, č. j. 2 Ao 4/2008-88, a ze dne 31. 8. 2011, č. j. 1 Ao 4/2011-42, bod [32]). V případě územního plánování jde totiž vždy o vyvážení zájmů vlastníků dotčených pozemků s ohledem na veřejný zájem, kterým je v nejširším slova smyslu zájem na harmonickém využití území. Tato harmonie může mít nespočetně podob a ve své podstatě nebude volba konkrétní podoby využití určitého*

pokračování

území výsledkem ničeho jiného než určité politické procedury v podobě schvalování územního plánu. Správní soud tedy není oprávněn posuzovat vhodnost funkčního využití té které lokality.“

[14] Odkázat lze rovněž na rozsudek Nejvyššího správního soudu 16. 3. 2020, č. j. 1 As 245/2019-38: *„Lze připomenout, že v procesu územního plánování dochází k vážení řady různých (často odlišných nebo dokonce protichůdných) zájmů soukromých (individuálních či skupinových) i veřejných. Výsledkem musí být rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými při zachování právem předvídané proporcionality a ochrany základních práv před svévolnými a excesivními zásahy. Rozhodnutí o distribuci zátěže v rámci určitého území při zachování výše zmíněných zásad je politickou diskrecí konkrétního zastupitelského orgánu územní samosprávy a vyjadřuje realizaci práva na samosprávu daného územního celku. Nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonných věcných rozhodnutí územní samosprávy by byly porušením ústavních zásad o dělbě moci (srov. rozsudek ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010-103, č. 2552/2012 Sb. NSS, bod 114). Úkolem soudu v rámci přezkumu zásahu do práv stěžovatele tedy je, za splnění dalších podmínek, zjistit, zda si pořizovatel územní plánu nepočínal zjevně svévolně či diskriminačně, zda úkoly a cíle, které prostřednictvím územního plánu naplňuje, jsou legitimní a zákonné, a zda se v případě omezení vlastnických práv jedná o omezení v nezbytně nutné míře, vedoucí rozumně k zamýšlenému cíli a je činěno nejšetrnějším možným způsobem. Soud tedy nemůže stanovovat, jakým způsobem má či nemá být určité území využito; při hodnocení zákonnosti územně plánovací dokumentace se řídí zásadou zdrženlivosti (srov. rozsudek NSS ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, č. 1462/2008 Sb. NSS a usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS).“*

[15] Z uvedeného tedy plyne, že správní soudy jsou při posuzování územně plánovací dokumentace vázány zásadou zdrženlivosti. Mají bránit *„jednotlivce (a tím zprostředkovaně i celé politické společenství) před excesy v územním plánování“* (rozsudek zdejšího soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73) a *„bdít nad zjevnými excesy a extrémními zásahy do ústavních práv jednotlivce“* (rozsudek zdejšího soudu ze dne 31. 8. 2011, č. j. 1 Ao 4/2011-42).

[16] Optikou uvedeného nahlížel soud na uplatněné námitky. Stěžovatel v prvním okruhu stížních námitek vytýkal krajskému soudu, že dovodil, že námitky k územnímu plánu byly uplatněny opožděně, resp. že toto opoždění není relevantní pro přípustnost námitek. V tomto ohledu se však Nejvyšší správní soud plně ztotožnil s krajským soudem. Ke konkrétním tvrzením stěžovatele pak dodává následující.

[17] Z obsahu spisu vyplývá, že po prvním veřejném projednání (dne 16. 1. 2019) návrhu územního plánu doručil dne 26. 3. 2019 krajský úřad pořizovateli územního plánu oznámení o zahájení řízení ve smyslu § 171 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, v platném znění (dále též „stavební zákon“). Dne 5. 8. 2019 doručil krajský úřad pořizovateli rozhodnutí - výzvu ke zjednání nápravy. Krajský úřad shledal v dané věci pochybení, přičemž pořizovatele vyzval, aby provedl nápravu spočívající v *„revizi procesu pořizování ÚP Drásov z hlediska implementace prvků regulačního plánu do ÚP a jeho dalšího vedení tak, aby proces odpovídal některému z postupů uvedených v metodickém doporučení MMR, a dále ve vymezení hranice zastavěného území obce v ÚP postupem podle § 58 na základě hranic intravilánu vyznačených v mapách z r. 1988.“* Dne

17. 8. 2020 se konalo nové veřejné projednání návrhu územního plánu. Na tomto J. Š., jeden z projektantů územního plánu, vysvětlil přítomným, že důvodem nového projednání je provedení státního dozoru ze strany krajského úřadu. Dne 5. 11. 2020 bylo krajským úřadem pořizovateli doručeno „Stanovisko krajského úřadu k návrhu rozhodnutí o námitkách,“ ve kterém krajský úřad pořizovatele upozornil na nedávné aktualizace Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje (dále též „ZÚR JMK“). Z těchto aktualizací pro území městyse Drásova vyplývaly některé nové skutečnosti. Dne 1. 12. 2020 vydal pořizovatel územního plánu „Oznámení k opakovanému veřejnému projednání návrhu územního plánu Drásov,“ přičemž v tomto oznámení veřejnost upozornil, že námitky a připomínky lze podat jen k těm částem návrhu, které se od posledního veřejného projednání změnily. Tyto změněné části se týkaly „převedení záměru územní rezervy D1-R do návrhu, resp. koridoru dopravní infrastruktury D1 z důvodu vydání aktualizace [ZÚR JMK],“ „aktualizace vymezení zastavěného území z důvodu vložení aktuální katastrální mapy (aktuální k 9. 11. 2020“ a „doplnění podmínek využití pro plochu výroby a skladování - FVE a doplnění podmínek prostorového uspořádání pro plochu OD1.“ Doplněním tohoto oznámení ze dne 1. 12. 2020 pořizovatel upozornil, že vzhledem k epidemiologické situaci se opakované veřejné projednání bude konat formou vzdáleného přístupu. Dne 11. 12. 2020 se konalo avizované opakované veřejné projednání, na kterém bylo přítomným v souladu s obsahem oznámení sděleno, z jakého důvodu a v jakém rozsahu k němu dochází. Dne 22. 12. 2020 byly pořizovateli dodány námitky stěžovatele do datové schránky (k jejich doručení došlo dne 28. 12. 2020).

[18] Stěžovatel v kasační stížnosti uvádí, že před opakovaným veřejným projednáním (dne 11. 12. 2020) podal „řadu námitek.“ Toto tvrzení však nemá oporu ve správním spise. Stěžovatel dodal námitky k návrhu územního plánu do datové schránky pořizovatele dne 22. 12. 2020, přičemž k doručení došlo dne 28. 12. 2020. Podání je sice datováno ke dni 4. 12. 2020, ale obsahuje přílohy (ve formě snímků obrazovky), ze kterých je zřejmé, že byly vytvořeny ke dni 22. 12. 2020. Jak tedy správně dovodil krajský soud, stěžovatel podal námitky až ve spojitosti s opakovaným veřejným projednáním dne 11. 12. 2020, resp. s oznámením o jeho konání ze dne 1. 12. 2022 (což zmiňuje stěžovatel i v podaných námitkách).

[19] Jak již bylo výše uvedeno, opakované veřejné projednání bylo nařízeno jen pro tu část návrhu, která byla ovlivněna aktualizacemi ZÚR JMK. Oznámení o jeho konání výslovně zmiňuje, v jakém rozsahu bude návrh projednán.

[20] Stavební zákon v § 52 odst. 2 přitom stanoví, že *námitky proti návrhu územního plánu mohou podat pouze vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem řešení.*

[21] Podle § 53 odst. 2 věta poslední stavebního zákona dále platí, že *upravený návrh a případné upravené nebo doplněné vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území se v rozsahu těchto úprav projedná na opakovaném veřejném projednání; přitom se postupuje obdobně podle § 52.*

[22] Jak tedy správně dovodil krajský soud, námitky stěžovatele byly podány opožděně. Jejich obsah nesouvisel s úpravou, která byla projednávána na opakovaném veřejném projednání dne 11. 12. 2020. Na tomto závěru nemůže nic změnit ani argumentace stěžovatele, že opakované veřejné projednání bylo nařízeno v souvislosti s výkonem

pokračování

státního dozoru, v rámci kterého nadřízený správní orgány vytkl pořizovateli vady, které se týkaly celého návrhu, tudíž přípustné musely být i námitky k návrhu jako celku. V reakci na státní dozor proběhlo nové veřejné projednání v srpnu roku 2020, při kterém skutečně nebyl omezen rozsah námitek a připomínek na část území. Toto projednání ve svém podání však stěžovatel zcela opomíjí. Ze správního spisu pak vyplývá, že nutnost provést opakované veřejné projednání v prosinci byla dána zejména aktualizací ZÚR JMK. Tyto změny se však týkaly jiných pozemků (na opačném konci území městyse).

[23] Lze tak dojít k dílčímu závěru, že krajský soud nepochybil, pokud ve shodě s odpůrcem vyhodnotil námitky stěžovatele jako opožděné. Krajský soud na zákonném podkladě aproboval postup, při kterém odpůrce k námitkám stěžovatele nepřihlédl, byť se k nim alespoň ve stručné podobě vyjádřil v rozhodnutí o námitkách a vyhodnocení připomínek. Krajský soud také správně upozornil, že stěžovatel v řízení před soudem ani netvrdil objektivní důvody pro svou pasivitu.

[24] V tomto směru postup krajského soudu odpovídá i ustálené judikatuře zdejšího soudu. Z té vyplývá, že proporcionalita přijatého řešení (pátý krok algoritmu) 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 Nejvyšší správní soud 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 patřičných nástrojů správního procesu (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu 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, ze dne 26. 10. 2016, č. j. 10 As 183/2016-35, nebo ve věci sp. zn. 7 As 188/2022). Praxi, podle níž v případě pasivních navrhovatelů přezkoumávají správní soudy pouze zákonnost v obecném smyslu, nikoliv však její aspekt spočívající v proporcionalitě přijatého řešení ve vztahu ke konkrétnímu pozemku, potvrdil i Ústavní soud, a to jak v nálezu ze dne 9. 12. 2013, sp. zn. I. ÚS 1472/12 (N 211/71 SbNU 483), tak i v řadě odmítavých usnesení (ze dne 5. 1. 2012, sp. zn. II. ÚS 482/10, ze dne 15. 2. 2013, sp. zn. III. ÚS 3800/11, ze dne 11. 6. 2019, sp. zn. I. ÚS 1055/19, či ze dne 4. 2. 2020, sp. zn. IV. ÚS 97/19).

[25] Stěžovatel v řízení o návrhu a v řízení o kasační stížnosti dovozoval, že tato judikturní východiska by měla být v jeho situaci prolomena. Lze mu v obecné rovině přisvědčit, že judikatura správních soudů toto v některých případech připouští. Zásadní je zde usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116, č. 2215/2011 Sb. NSS., v němž rozšířený senát vyslovil, že procesní pasivita navrhovatele ve fázích řízení předcházejícího přijetí opatření obecné povahy může být způsobena faktory subjektivními i objektivními. Její význam pro úspěšnost návrhu posoudí soud s přihlédnutím ke všem individuálním okolnostem případu, a to při zkoumání procesního postupu správního orgánu, při hodnocení případného rozporu opatření obecné povahy s právními předpisy,

jakož i při hodnocení přiměřenosti zásahu do práv a povinností navrhovatele. Je tedy zřejmé, že není k dispozici obecně platné pravidlo, jak postupovat při zjištění, že navrhovatel byl pasivní před přijetím územního plánu. Podstatnou roli tu hrají konkrétní okolnosti, za kterých byl navrhovatel pasivní. Může tak dojít i k tomu, že i ve vztahu k totožnému územnímu plánu může být předchozí pasivita různých subjektů hodnocena odlišně, v závislosti na konkrétních okolnostech, které mohou tuto pasivitu částečně osvětlit. Není tedy vyloučeno, aby i přes pasivitu navrhovatele soud shledal za určitých okolností takové nedostatky napadeného opatření obecné povahy, že pro ně zhodnotí příslušné body návrhu jako důvodné. Ke zrušení územního plánu by soud měl přistoupit tehdy, pokud jeho přijetím došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonitost posuzovaného řízení a opatření jako celku.

[26] Tyto závěry rozvíjí rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 AOs 3/2013-29, podle něhož rozšířený senát otevřel cestu k soudnímu přezkumu i pro navrhovatele, kteří proti územnímu plánu během jeho přípravy nebrojili. Na důvodnost jejich návrhu má jejich procesní pasivita stále zpravidla fatální dopad, nepřesvědčí-li soud, že svá práva ve správním procesu z objektivních důvodů uplatnit nemohli. Vyslovil ale také, že ke zrušení opatření obecné povahy však může soud přikročit i přes procesní pasivitu navrhovatele tehdy, pokud převáží důvody pro zrušení nad právní jistotou osob jednajících v důvěře v přijaté změny. Závažné důvody pro zrušení územního plánu představuje porušení kogentních procesních a hmotněprávních norem chránících zásadní veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy. K obdobným závěrům došel ve své judikatuře i Ústavní soud, který např. v nálezu sp. zn. I. ÚS 1472/12 ze dne 9. prosince 2013 uvedl: „*Namítali-li navrhovatelé v projednávané věci nezákonnost jimi napadeného opatření obecné povahy – a nikoliv pouze nepřiměřený zásah do svých chráněných zájmů – měl [se] Nejvyšší správní soud [...] jejich námitkami věcně zabývat – za předpokladu, že by tím nebyla zatížena práva jiných subjektů.*“ Nejvyšší správní soud dále dovodil, že ony závažné důvody mohou spočívat i v porušení právních předpisů chránících významné veřejné zájmy, např. zájem na ochraně životního prostředí (srov. výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 2/2010-185). Stejně tak Ústavní soud dospěl ve výše citovaném nálezu sp. zn. I. ÚS 1472/12 k obdobným závěrům, tedy že namítaný rozpor zásad územního rozvoje s územní energetickou koncepcí a s § 12 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, může představovat nezákonnost opatření obecné povahy a není tedy otázkou „pouhé“ nepřiměřenosti zásahu do zájmů navrhovatele (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 AOs 3/2013-29).

[27] Postup krajského soudu v dané věci odpovídá shora naznačeným východiskům. Krajský soud naznal, že pasivita stěžovatele, ke které ani nenabídl žádné vysvětlení, znemožňuje soudní přezkum proporcionality přijatého řešení. Dovodil, že otázka zásahu do stěžovatelovy dobré víry a legitimního očekávání je „ryzí“ námitkou mířící proti proporcionalitě napadeného územního plánu, přičemž takové námitky zpravidla neumožňují prolomit meze soudního přezkumu iniciovaného pasivním navrhovatelem (srov. body 24-26 napadeného rozsudku). K tomu mj. uvedl, že „ze správního spisu vyplývá, že navrhovatel v průběhu procesu přijímání územního plánu své námitky, obsahově odpovídající námitkám uvedeným v návrhu, podal až v souvislosti s opakovaným veřejným projednáním návrhu územního plánu, které se ovšem netýkalo regulace na jeho pozemcích, tj. kdy předmětem opakovaného veřejného projednání nebyla plocha B3, B14 ani P1. Věcně

pokračování

a obsahově byly tyto námitky zcela mimoběžné s projednávanou změnou návrhu územního plánu při jeho opakovaném projednání dne 11. 12. 2020. [...] Krajský soud neshledává v nyní projednávané věci důvod se od [judikatury Nejvyššího správního soudu] odchýlit, a proto se proporcionalitou regulace obsažené v přijatém územním plánu ve vztahu k vlastnickému právu navrhovatele a jeho legitimnímu očekávání nezabýval.“ Uvedeným závěrům nemá soud co vytknout. Odpovídají požadavkům shora označené judikatury. Nepřípadný je pak stěžovatelův poukaz na rozsudek zdejšího soudu ze dne 26. 6. 2014, č. j. 5 Aos 3/2013-33, neboť v něm soud shledal, že krajský soud rozhodující v řízení o návrhu pasivitu navrhovatele cíleně přehlédl, čímž mu umožnil zrušení části územního plánu. Jedná se tedy o zcela opačnou situaci. Postup krajského soudu neodporuje ani judikatuře Ústavního soudu, která se zabývá předvídatelností postupu orgánů veřejné moci v souladu s právem. Krajským soudem zvolený přístup nezpochybňuje ani ústavní imperativ zákonného a předvídatelného postupu orgánů veřejné moci (srov. náleze ze dne 11. 5. 2005, sp. zn. II. ÚS 487/03 a na něj navazující rozhodnutí). Odpůrce v daném konkrétním případě uvedený imperativ neporušil. Ani žádné další tvrzení podřaditelné pod první stížní bod nemělo potenciál vyvolat zrušení rozsudku krajského soudu. Nejvyšší správní soud se s jeho posouzením ztotožnil.

[28] V druhém okruhu stížních námitek stěžovatel brojil proti té části územního plánu, kterou se pro jeho pozemky v lokalitě B3 stanovuje minimální rozloha stavebního pozemku 1 200 m². Stěžovatel má za to, že požadovaná výměra v rozsahu minimálně 1 200 m² stavebního pozemku je nepřiměřená; naprostá většina stavebních pozemků je menších. Na podporu svých tvrzení označil jako důkaz internetové stránky Českého statistického úřadu, které evidují průměrnou velikost stavebního pozemku v okrese Brno-venkov u obcí od 2 000 do 9 999 obyvatel. Nepřiměřená kategorizace vlastníků pozemků z hlediska jejich budoucího využití je v rozporu s principem rovnosti před zákonem.

[29] Krajský soud na základě shora označené judikatury i přes pasivitu stěžovatele zkoumal, zda zásah do vlastnického práva není natolik intenzivní, že by představoval jiný závažný důvod pro zrušení územního plánu. Takový zásah zde však neshledal, s čímž Nejvyšší správní soud souhlasí. I podle názoru soudu nebylo lze shledat na podkladě uvedené námitky důvod ke zrušení opatření obecné povahy a v podrobnostech odkazuje na hodnocení krajského soudu. Kasační soud z procesní opatrnosti dodává, že neshledává nic nepřiměřeného na tom, že odpůrce nastavil označenou velikost stavebních pozemků. Ta povede k rozptýlení staveb do území, resp. k pozvolnému přechodu zástavby do navazující zemědělské krajiny, což nelze považovat za nepřiměřenou regulaci, resp. za překročení zákonem stanovených mantinelů (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, č. 1462/2008 Sb. NSS, ze dne 18. 1. 2017, č. j. 6 As 237/2016-33). Uvedená jakož i další judikatura ukládá správním soudům při přezkumu opatření obecné povahy postupovat zdrženlivě. Je právem samosprávy uspořádat své územní poměry podle vlastních představ, přičemž do postupů samosprávy lze zasahovat pouze omezeně. Nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonných věcných rozhodnutí územní samosprávy by byly porušením ústavních zásad o dělbě moci (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010-103, ze dne 28. 3. 2013, č. j. 1 Aos 3/2012-59, ze dne 12. 5. 2016, č. j. 6 As 174/2015-72, ze dne 25. 5. 2017, č. j. 5 As 49/2016-198, ze dne 27. 7. 2017, č. j. 1 As 15/2016-85, a ze dne 16. 3. 2020, č. j. 1 As 245/2019-38 atp.). Optikou uvedené judikatury nelze odpůrcem zvolené řešení považovat za exces v územním

plánování, pro který by měl soud zasáhnout do zvolené regulace. To platí i přes argumentaci poukazující na důsledky zvolené výměry pozemků (kategorizace vlastníků pozemků atp.). Soud dodává, že stěžovatel není subjektem povolaným k ochraně veřejného zájmu, zájmů budoucích vlastníků pozemků nebo méně majetných zájemců o koupi nemovitosti na území městyse Drásov (přičemž Nejvyšší správní soud obecně není povolán k řešení hypotetických sporů, srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 30. 10. 2018, č. j. 1 Afs 291/2017-33, č. 3854/2019 Sb. NSS). Z uvedených důvodů Nejvyšší správní soud nevyhověl návrhu na provedení důkazu internetovou stránkou Českého statistického úřadu, který by vypovídal o průměrné velikosti stavebního pozemku v okrese Brno-venkov. Pro danou věc by to bylo irelevantní. To stejné platí i pro další námitky obsažené ve druhém stížním bodě. Ty *de facto* směřují k tomu, že by soud měl zrušit jakýkoliv územní plán, které neodpovídají představám vlastníka pozemku(ů). Takto ale zákon koncipován není (srov. bod 12 a násl. tohoto rozhodnutí). Kasační soud neshledal nic nezákonného ani na dalších závěrech krajského soudu. S jeho odůvodněním se ztotožnil, a proto na něho v podrobnostech odkazuje.

[30] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že neshledal důvod pro vyhovění kasační stížnosti. Krajský soud postupoval v souladu s právní úpravou a judikaturou Nejvyššího správního soudu. Nedopustil se ani žádných vad majících za následek nutnost zrušení jeho rozsudku *ex offio* (srov. např. § 109 s. ř. s.).

[31] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.). Ve věci rozhodl dle § 109 odst. 2 s. ř. s. bez jednání.

[32] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, větu první, s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., dle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel v soudním řízení úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení.

[33] Nejvyšší správní soud z hlediska nákladů řízení dodává, že nepřehlédl, že odpůrce je územně samosprávným celkem (obcí). Jedná se však o relativně malou obec, u které nelze presumovat existenci dostatečného materiálního a personálního vybavení a zabezpečení k tomu, aby byla schopna kvalifikovaně hájit svá rozhodnutí, práva a zájmy, aniž by musela využívat právní pomoci advokátů (srov. a *contrario* rozsudky zdejšího soudu ze dne 11. 2. 2019, č. j. 5 As 308/2016-50, ze dne 30. 10. 2012, č. j. 2 As 104/2012-35, č. 2755/2013 Sb. NSS, nálezy Ústavního soudu ze dne 14. 9. 2010, sp. zn. III. ÚS 1180/10, ze dne 23. 11. 2010, sp. zn. III. ÚS 2984/09). Na základě toho odpůrci, jakožto plně úspěšnému účastníkovi řízení, přiznal náhradu nákladů řízení. V řízení před Nejvyšším správním soudem učinil zástupce odpůrce jeden úkon právní služby, a to písemné podání ve věci samé (vyjádření ke kasační stížnosti) ve smyslu § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu. Za tento úkon náleží mimosmluvní odměna ve výši 3 100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5. advokátního tarifu] a 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Protože právní zástupce odpůrce doložil, že je plátcem DPH, k nákladům řízení o kasační stížnosti se přičítá DPH ve výši 714 Kč. Za řízení před Nejvyšším správním soudem zástupci stěžovatelky náleží 4 114 Kč včetně DPH. Součástí náhrady nákladů řízení o kasační stížnosti není náhrada za úkon právní služby dle § 11 odst. 1 písm. a) advokátního tarifu (tj. převzetí a příprava zastoupení nebo obhajoby na

pokračování

základě smlouvy o poskytnutí právních služeb), jelikož daný advokát odpůrce zastupoval již v řízení před krajským soudem, s věcí i s rozsudkem tak musel být dobře seznámen. V takovém případě nelze hovořit o tom, že by příprava zastoupení pro řízení o kasační stížnosti představovala dodatečnou činnost advokáta, za kterou by příslušela odměna (srov. rozsudky zdejšího soudu ze dne 21. 7. 2010, č. j. 3 Ads 80/2010-72, ze dne 29. 9. 2011, č. j. 8 Afs 12/2011-183, či ze dne 18. 8. 2016, č. j. 9 Azs 157/2016-34).

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

V Brně dne 7. února 2023

Tomáš Foltas
předseda senátu