



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci navrhovatelů **a) P. G.** a **b) M. G.**, oba zastoupeni JUDr. Vojtěchem Dolinou, advokátem se sídlem Zlín, Lešetín IV 777, proti odpůrkyni **obci Dešná**, se sídlem Dešná 88, zastoupené Mgr. Pavlem Černým, advokátem se sídlem Brno, Údolní 33, za účasti **I) T. M.** a **II) P. M.**, v řízení o kasační stížnosti odpůrkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 3. 3. 2021, č. j. 65 A 9/2020 - 248,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 3. 3. 2021, č. j. 65 A 9/2020 - 248, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

[1] Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 3. 3. 2021, č. j. 65 A 9/2020 - 248, zrušil k návrhu navrhovatelů část opatření obecné povahy č. 1/2019 - Změna č. 1 Územního plánu Dešná (dále jen „OOP“), vydaného usnesením zastupitelstva odpůrkyně ze dne 12. 12. 2019 v rozsahu, kterým došlo v grafické části tohoto OOP ke změně zastavitelné plochy rekreace specifických forem *RX* č. 5 (dále jen „*RX*“), vymezené Územním plánem z roku 2012 (dále také jako „ÚP z roku 2012“) na stabilizovanou plochu zemědělskou *Z* a plochu smíšenou nezastavěného území *S**, to ke dni právní moci napadeného rozsudku.

[2] Krajským soudem zrušená část OOP se týkala pozemků, jejichž většinu vlastní navrhovatelé, stejně jako stavbu „Účelová komunikace – zkušební dráha“ (dále jen „polygon“), nacházející se v dotčeném území; konkrétní změna regulace plochy *RX* na stabilizovanou plochu zemědělskou a plochu smíšenou nezastavěného území byla provedena změnovým prvkem *L04*. Stěžejní otázkou v projednávané věci bylo posouzení proporcionality přijatého řešení. Krajský soud vycházel primárně z regulace obsažené v předchozí územně plánovací dokumentaci, tj. v ÚP z roku 2012, v němž byla posuzovaná plocha označena jako plocha *RX*. Dodal, že veškeré předchozí regulace mohou toliko přiblížit historický vývoj, nejsou však pro posouzení proporcionality stěžejní; v tomto kontextu proto nebylo pro posouzení přiměřenosti přijatého řešení důležité, že byla stavba polygonu na přelomu 80. a 90. let minulého století využívána pro testovací jízdy automobilů či automobilové závody, ani že bylo dotčené území před rokem 2012 (tj. před účinností ÚP z roku 2012) využíváno pro pastvu. Krajský soud proto konstatoval, že argumentaci obou stran lze z hlediska předchozího využívání dotčeného území považovat za rovnocennou a ani jedna z nich nepředurčuje konkrétní způsob využití tohoto území v současnosti ani v budoucnosti. Rovněž krajský soud nepovažoval pro posouzení proporcionality za podstatné, zda je stavba polygonu černou stavbou (jak tvrdila odpůrkyně), neboť ÚP z roku 2012 s touto stavbou zjevně počítal, a to i po změně realizované prostřednictvím OOP (například přístup k ploše *OX* č. 6 je zajištěn stávajícími účelovými komunikacemi). Za situace, kdy není řízení o odstranění stavby pravomocně skončeno, je krajský soud povinen vycházet z faktického stavu; nelze proto dřívější regulaci, která určitou stavbu zohledňovala, měnit s odůvodněním, že se jedná o stavbu nepovolenou (černou) a v nové regulaci existenci této stavby ignorovat.

[3] Krajský soud shledal napadenou část OOP neproporcionální ve srovnání s ÚP z roku 2012. Zde bylo dotčené území regulováno jako *plocha rekreace specifických forem RX* č. 5 s označením „Bike park“; hlavním využitím byla *specifická rekreace*, přípustným využitím pak cykloport, lezecké centrum, související dopravní a technická infrastruktura, veřejná prostranství, související občanská vybavenost a krajinná zeleň. Krajský soud připustil, že odpůrkyně napadeným OOP zjevně zamýšlela regulovat plochu *RX* tak, aby na ní nemohly být provozovány aktivity mající významný vliv na životní prostředí či pohodu bydlení v obci (například navrhovatelé nastíněný záměr jízdy vysloužilé vojenské techniky); namísto toho byla předmětná plocha napadeným OOP vypuštěna a nahrazena stabilizovanými plochami *Z* a *S**, jejichž hlavním využitím je zejména zemědělský půdní fond. Krajský soud konstatoval, že ačkoliv bylo vymezení původní plochy *RX* dle odůvodnění změny regulace v OOP široké a umožňovalo „do jisté míry libovůli při jeho výkladu, v důsledku čehož by mohlo dojít k obrožení kulturní krajiny, snížení kvality životního prostředí [...] a pohody bydlení“, existovaly mírnější nástroje, kterými bylo možné tento nedostatek napravit a využití předmětné plochy více regulovat a konkretizovat. Namísto toho však odpůrkyně radikálně změnila využití dané plochy, čímž zamezila navrhovatelům široké množství (do té doby přípustných) činností. Odpůrkyně nekonkretizovala dosavadní regulaci, respektive nenapravila zjištěné neurčitosti této regulace [jak mj. vyplývalo i ze Zprávy o uplatňování územního plánu za období 2012 – 2017 (dále jen „zpráva o uplatňování ÚP“), v níž bylo toliko navrhováno *proověření a specifikování podmínek pro využití předmětné plochy*] a na místo toho zcela změnila možné využití daného území. Krajský soud nesouhlasil s argumentací, že původně

pokračování

měla být plocha RX využita zejména pro cykloport a tato činnost je i nadále přípustná v plochách Z a S*; ÚP z roku 2012 výslovně připouštěl i další využití jako je lezecké centrum, respektive adventure park, k čemuž krajský soud dodal, že existují i další rekreační činnosti, které lze realizovat při plném respektování životního prostředí a pohody bydlení. Samotná realizace bike parku je v režimu nové regulace diskutabilní, neboť by odpůrkyně mohla argumentovat tím, že připuštění cykloportu sledovalo toliko jako cíl umožnění veřejnosti využít polygon jako veřejně přístupnou cyklostezku. Dle krajského soudu se odpůrkyně chtěla „pojistit“ a *de facto* se postavila do role správního orgánu schvalujícího každý konkrétní záměr využití území. Přijetím napadeného OOP došlo dle názoru krajského soudu k tomu, že odpůrkyně do značné míry vyprázdnila obsah vlastnického práva navrhovatelů k polygonu a „zároveň učinila vše pro to, aby na polygonu mohla realizovat vlastní zájmy (resp. zájmy svých občanů), když určila jedinou konkrétní rekreační aktivitu, kterou lze na polygonu provozovat“. Dále krajský soud podotknul, že někteří občané považují předmětné účelové komunikace za veřejně přístupné (jak vyplynulo z vyjádření osob zúčastněných na řízení), což by *de facto* znamenalo, že by odpůrkyně mohla v konečném důsledku svůj konkrétní záměr na nemovitostech navrhovatelů přímo realizovat i proti jejich vůli. Územní plánování se zde stalo nástrojem pro prosazování vlastních zájmů odpůrkyně při současném razantním omezení vlastnického práva navrhovatelů. Tento zásah krajský soud vyhodnotil jako nepřiměřený. Jednalo se tak o zcela zásadní změnu v regulaci dotčeného území, která představovala přetržení kontinuity územního plánování ve smyslu právního názoru vysloveného v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2020, č. j. 9 As 171/2018 - 50, a jako taková nepřiměřeným způsobem zasahuje do vlastnického práva navrhovatelů a jejich práva na podnikání. Krajský soud připustil, že existoval reálný základ obav odpůrkyně z realizace činností, které by mohli občané obce vnímat negativně, stejně tak uznal, že plocha RX byla vymezena příliš neurčitě. Přijaté řešení ve formě OOP nicméně vyhodnotil jako neadekvátní reakci na uvedenou obavu a vybočení z mezí toho, co lze ještě označit za upřesnění neurčitého regulativu. Dle jeho názoru nelze připustit, aby odpůrkyně z opatrnosti zakázala téměř jakoukoliv činnost na určitém pozemku; takovou regulaci nelze považovat za nejšetrnější způsob zásahu do vlastnického práva podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120. Krajský soud dodal, že velká část potencionálně rušivých činností podléhá schválení správními orgány; v rámci těchto správních řízení má odpůrkyně k dispozici obranu prostřednictvím různých institutů, mezi něž však nelze zařadit územně plánovací dokumentaci. Nelze připustit, aby její změna směřovala přímo k ovlivnění konkrétního probíhajícího správního řízení.

[4] Krajský soud dále nesouhlasil s tvrzením, že navrhovateli nastíněné záměry (například jízda vysloužilé vojenské techniky, adventure park, bike park, atd.) byly pouze účelové a měly za cíl zachovat možnosti dané ÚP z roku 2012. Rekreačnímu využívání dotčeného území bránilo desítky let trvající předběžné opatření stavebního úřadu (vydané Městským úřadem ve Slušovicích ze dne 13. 4. 2001, č. j. SÚ-10036/01/Ga/Rozh., kterým byla uložena povinnost zdržet se užívání stavby polygonu), a proto není ani podstatné, že bylo dané území i po roce 2012 využíváno k pastevectví, neboť bylo zřejmé, že jiné využití nebylo navrhovatelům umožněno. Navrhovatelé seznámili odpůrkyni s několika záměry jak využít dané území; v jednom z návrhů zmínili jízdu vysloužilé vojenské techniky, která by však dle názoru odpůrkyně mohla mít negativní vliv na životní

prostředí, což bylo jedním z důvodů, proč byla realizována změna ÚP. Ani tento důvod ale není dle krajského důvodu způsobit v takovém rozsahu omezit vlastnické právo navrhovatelů, neboť tomuto záměru je možné zabránit i jinými, mírnějšími prostředky, zejména v rámci povolovacích procesů (například závaznými stanovisky orgánů ochrany přírody).

[5] Krajský soud proto (v intencích *změny návrhu*, kterou připustil na nařízeném ústním jednání) napadené OOP ve smyslu § 101d odst. 2 s. ř. s. zrušil v grafické části v rozsahu, v němž došlo ke změně zastavitelné plochy rekreace specifických forem *RX* č. 5 na plochy *Z* a *S**. Upozornil, že ve zrušené části dochází k obnovení původní úpravy ÚP z roku 2012. Byť došlo ke zrušení OOP pouze v grafické části, a tudíž fakticky k obnovení grafické části původního ÚP v tomto rozsahu, i v této (původní) grafické části je základ dřívější regulace obsažen; v legendě obsažené v grafické části je totiž plocha *RX* vymezena jako *Plochy rekreace specifických forem*; jakkoli se dle krajského soudu jedná o vymezení obecné, jeho konkrétnější obsah lze dovozovat výkladem při zohlednění vůle „*normotvůrce*“.

[6] Rozsudek krajského soudu napadla odpůrkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížností, kterou opírá o důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Stěžovatelka uplatnila dva okruhy námitek; v prvním nesouhlasí s krajským soudem, který označil napadenou část OOP z hlediska regulace nepřiměřenou, ve druhé namítá vznik rozporu mezi textovou a grafickou částí ÚP v důsledku rozsahu zrušení OOP napadeným rozsudkem.

[7] Stěžovatelka má za to, že vymezení původní plochy *RX* v ÚP plně nerespektovalo historicky zavedené zemědělské využívání dotčené plochy. I přes existenci polygonu, který byl vybudován v letech 1985 až 1986, je daná plocha užívána pro účely pastvy a jako zemědělská plocha byla vymezena i v územním plánu obce z roku 1998; od roku 2004 jsou pozemky užívány k pastvě soukromým zemědělcem. Stavba polygonu byla realizována bez povolení a v rozporu s právními předpisy; do dne podání kasační stížnosti však nebylo řízení o odstranění stavby pravomocně ukončeno. Stěžovatelka je přesvědčena, že napadené OOP bylo přijato v souladu se zákonem a netrpí natolik závažnými vadami, aby bylo nutné zasáhnout do práva obce na samosprávu, jako to učinil krajský soud. Krajský soud dovodil neproporcionalitu části OOP pouze ze srovnání OOP a ÚP z roku 2012, aniž by hodnotil předchozí regulace či nezákonnost stavby polygonu. V této souvislosti stěžovatelka nesouhlasí s krajským soudem, který konstatoval, že „*dokud nebylo nařízeno pravomocné odstranění stavby, dotváří tato stavba charakter území, od něhož se nutně odvíjí možnosti jeho regulace*“; naopak se domnívá, že dokud nebyla stavba pravomocně povolena, není na ni možné nahlížet jako na regulérní součást území. Stěžovatelka splnila podmínky vyplývající z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 1/2009-120, když ke stanovení nové koncepce rozvoje přistoupila uvažlivě, rozhodla o všech námitkách a náležitě je odůvodnila. V posuzovaném případě bylo nepřipustně zasaženo do práva stěžovatelky na rozhodování o svém území ve smyslu závěrů plynoucích z rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006 -74, a ze dne 29. 3. 2011, č. j. 6 Ao 7/2010 - 73. Krajský soud na straně jedné podstatným způsobem zúžil perspektivu, kterou posuzoval otázku proporcionality (srovnával pouze OOP a ÚP z roku 2012), na straně druhé založil své závěry

pokračování

na extenzivním výkladu „*plocha rekreace specifických forem*“, z čehož dovodil závěr o údajném nepřiměřeném omezení práv navrhovatelů na využití jejich pozemků v důsledku napadené části OOP. V této souvislosti se stěžovatelka ohrazuje proti tvrzení krajského soudu, že cílem přijaté regulace mělo být rozhodnutí o konkrétním záměru. Účelem bylo pouze odstranění předchozí široké a neurčité regulace. Sám krajský soud uznal, že „*odstranění této neurčitosti by mohlo být legitimním důvodem pro změnu územního plánu*“. Je proto zarážející, že následně uzavřel, že by napadené OOP mělo být „*nástrojem prosazování vlastních zájmů stěžovatelky*“.

[8] Krajský soud se podle stěžovatelky dále nezabýval aspekty ohrožujícími přírodní hodnoty (v řešené lokalitě byl zjištěn výskyt silně ohroženého druhu mloka skvrnitého) a kvalitu života obyvatel; nevypořádal s ani s argumentací stěžovatelky obsaženou v jejím vyjádření k návrhu, v němž odkazovala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2020, č. j. 9 As 171/2018 - 50, dle kterého je změna funkčního využití plochy oproti řešení v předcházející územně plánovací dokumentaci přípustná, je-li podložena dostatečně závažnými důvody nebo je původní řešení věcně nesprávné a vede k závažné kolizi s veřejným zájmem. Z výše uvedeného je zřejmé, že původní vymezení ploch *RX* bylo věcně nesprávné a mohlo vést ke kolizi s veřejným zájmem (stěžovatelka však nespecifikovala, o jaký veřejný zájem se jedná – pozn. NSS).

[9] K problematice týkající se nemožnosti využití dotčeného území z důvodu existence předběžného opatření zakazujícího využívání polygonu stěžovatelka dodává, že dlouhotrvající řízení o odstranění stavby lze přičítat k tíži výhradně navrhovatelům, neboť se snaží ke svým podnikatelským aktivitám využít stavbu, kterou lze důvodně považovat za nezákonnou. Provedenou změnou OOP rovněž nebyla vyprázdněna práva navrhovatelů k pozemkům v dotčeném území. Novou regulací území dle OOP je nadále umožněno území využívat tak, jak bylo původně zamýšleno ÚP z roku 2012; naopak cestou OOP byla eliminována neurčitost přípustného vymezení. Navrhovatelé tak nemusí vynakládat úsilí a prostředky na plánování a přípravu záměrů, které jsou dle stěžovatelky v území nepřipustné. Krajský soud též nesprávně shledal rozpor mezi vymezením OOP a zprávou o uplatňování ÚP; dle stěžovatelky je zcela legitimní, pokud v průběhu procesu pořizování změny územního plánu dojde k úpravě jejího rozsahu (dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010 - 169, je zcela v souladu se zákonem, pokud se obsah změny územního plánu liší od jeho zadání).

[10] V druhé kasační námitce stěžovatelka namítá rozpor mezi textovou a grafickou částí ÚP. V důsledku napadeného rozsudku bylo totiž do grafické části ÚP navraceno vyznačení plochy *RX* č. 5, které však již není nadále uvedeno v textové části ÚP; textová část tak neobsahuje jakékoli podmínky regulující využití této plochy. Tento rozpor se projevuje také v určení zastavitelnosti dotčené plochy, která je v grafické části vyznačena jako zastavitelná, aniž by byla v textové části ÚP v rámci podkapitoly *A/I.3b – Vymezení zastavitelných ploch*, či v jiné části textové části ÚP mezi zastavitelnými plochami vypočtena. Není tedy zřejmé, zda je tuto plochu možné považovat za zastavitelnou či nezastavitelnou, což činí ÚP v této části zmatečný a vnitřně rozporný. K tomu stěžovatelka odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2010, č. j. 2 Ao 1/2009 - 74, z něhož vyplývá, že „*[t]extová a grafická část územně plánovací dokumentace musí být ve vzájemném souladu. Rozpor mezi těmito částmi územně plánovací*

dokumentaci zakládá nejistotu pro další rozvoj území.“ Stěžovatelka dodává, že pojem *rekreace specifických forem* dle ÚP nelze zaměňovat za pojem *obecná rekreace* dle § 5 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území (dále jen jako „vyhláška č. 501/2006 Sb.“); nejedná se o běžně užívaný a jednoznačný pojem. Nelze proto souhlasit se závěrem krajského soudu uvedeným v odst. 27 odůvodnění rozsudku že „*lze toto obecné vymezení při zohlednění vůle 'normotvůrce' dovodit výkladem*“. Tato plocha byla vymezena v ÚP podle § 19 vyhlášky č. 501/2006 Sb., tedy jako *plocha specifická*, která musí být definovaná v územním plánu. Krajský soud proto dle stěžovatelky postupoval v rozporu s principem zdrženlivosti soudního přezkumu územních plánů, čímž nezákonně zasáhl do jejího práva na samosprávu.

[11] Navrhovatelé ve vyjádření ke kasační stížnosti (a v jeho doplnění) uvedli, že několik dní před vydáním rozsudku krajského soudu bylo zastaveno řízení o odstranění stavby polygonu; dne 8. 3. 2021 bylo dále vydáno usnesení, kterým bylo zrušeno předběžné opatření (viz odst. [4] výše). Navrhovatelé se po desítky let snažili provoz polygonu obnovit a využít jej k různým aktivitám (například horská cyklistika, paintball, terénní koloběžky atd.), avšak ze strany stěžovatelky byly tyto návrhy odmítány. Aby stěžovatelka zamezila využití polygonu, vydala OOP, kterým změnila předmětné plochy na *stabilizované plochy zemědělské*. Navrhovatelé v této souvislosti odkázali na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2020, č. j. 9 As 171/2018 - 50, dle kterého není stěžovatelka svrchovaným pánem nad územím; s tímto názorem se ostatně ztotožnil také krajský soud. Navrhovatelé proto souhlasí se závěry krajského soudu a navrhuji zamítnutí kasační stížnosti. Dále stěžovatelé upozornili, že stěžovatelka, i přes nesouhlas s rozsudkem krajského soudu (vyjádřeným podáním kasační stížnosti), připravuje novou změnu ÚP, v rámci níž respektuje závěry vyslovené krajským soudem. Opakovaně též vyjádřili nesouhlas s tvrzením stěžovatelky, že je stavba polygonu černou stavbou, k čemuž doplnili návrhy na provedení dokazování vyjádřením blíže uvedených osob k otázce legálnosti stavby polygonu (ta se týká pouze stavby polygonu a správních řízení o legálnosti této stavby).

[12] Osoby zúčastněné na řízení ve svém vyjádření k věci uvedly, že s argumenty kasační stížností souhlasí. Dle jejich názoru navrhovatelé plánují předmětný polygon využít k hlučným aktivitám, což také vyplynulo z prezentací jejich záměrů na jednání zastupitelstva obce Dešná. Podnikatelský záměr navrhovatelů je tak zjevně založen na obtěžování okolí hlukem a ohrožení životního prostředí. Dále vyslovily nesouhlas s vymezením původní plochy RX, zejména z důvodu neurčitosti této regulace.

[13] V doplnění kasační stížnosti stěžovatelka doložila rozhodnutí Krajského úřadu Zlínského kraje ze dne 18. 11. 2021, č. j. KUZL 73624/2021, kterým bylo zrušeno rozhodnutí Městského úřadu Slušovice, stavebního úřadu o zastavení řízení o nařízení odstranění stavby polygonu. Tato skutečnost dle stěžovatelky potvrzuje její tvrzení, že stavba polygonu je černou stavbou. V následujících podáních již stěžovatelka neuvedla žádné nové, pro věc podstatné, skutečnosti.

[14] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3 věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní

pokračování

uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2 věty první s. ř. s.

[15] Kasační stížnost je důvodná.

[16] Z obsahu kasační stížnosti je zřejmé, že podstatou sporu jsou dva okruhy námitek, a to zda byla zrušená část OOP proporcionální, a zda zrušením části OOP v grafické části nebyl vytvořen rozpor mezi textovou a grafickou částí ÚP.

[17] Pokud jde o první okruh námitek, je vhodné předeslat, že územní samosprávné celky uplatňují a vykonávají při rozhodování o rozvoji svého území právo na samosprávu (srov. například nálezy Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11; rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na www.nalus.usoud.cz), jež garantuje Ústava České republiky v čl. 8. Do územní samosprávy spadají záležitosti s převážně místním nebo regionálním dopadem, jejichž úprava je v zájmu obce a jejích občanů, přičemž obec je územní celek, který pečuje o všestranný rozvoj svého území a potřeby svých občanů a při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem [§ 2 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)]. Přijatý územní plán představuje nástroj, kterým obec ovlivňuje využití pozemků nacházejících se na jejím území. Jedná se tak o vyjádření jejího práva na samosprávu a volby v přístupu k jejímu rozvoji. V procesu územního plánování proto dochází k vážení řady různých (často odlišných nebo dokonce protichůdných) zájmů soukromých (individuálních či skupinových) i veřejných. Výsledkem musí logicky být rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými, při zachování právem předvídané proporcionality takového postupu a ochrany základních práv jeho adresátů před svévolnými a excesivními zásahy (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 1. 2023, č. j. 1 As 97/2022 - 68 nebo ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010 - 103; rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz).

[18] Zkoumání proporcionality tohoto postupu je posledním z kroků algoritmu (popsaného v rozsudku tohoto soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98), jenž je užíván při přezkumu opatření obecné povahy. Dle tohoto rozsudku je *proportionalita „[v]nímána dvěma způsoby – v jejím užším a širším smyslu. Proportionalitou v širším smyslu soud chápe obecnou přiměřenost právní regulace. Mezi základní atributy právního státu patří přiměřenost práva a z tohoto důvodu je úkolem mimo jiné právě i soudní moci přispívat svojí rozhodovací činností k rozumnému uspořádání společenských vztahů. Soud se proto v rámci přezkumu souladu opatření obecné povahy se zákonem věnuje též otázkám, zda napadené opatření obecné povahy vůbec umožňuje dosáhnout sledovaný cíl (kritérium vhodnosti), zda opatření obecné povahy a sledovaný cíl spolu logicky souvisí a zda cíle nelze lépe dosáhnout jiným legislativním prostředkem (kritérium potřebnosti), zda opatření obecné povahy omezuje své adresáty co nejméně (kritérium minimalizace zásahů); v neposlední řadě soud také zkoumá, zda je následek napadeného opatření obecné povahy úměrný sledovanému cíli (kritérium proporcionality v užším slova smyslu).*“ (zvýraznění doplněno NSS)

[19] Z obsahu rozsudku krajského soudu a na něj reagující kasační stížnosti je zřejmé, že spornou otázkou je právě posouzení proporcionality v užším slova smyslu, neboť krajský soud shledal napadenou částí OOP neproporcionální především pro přetržení kontinuity územního plánování a porušení zásady minimalizace zásahů, spojené

s porušením práva navrhovatelů na podnikání (viz odst. 23 *in fine* a odst. 24 *odůvodnění* rozsudku krajského soudu). V ÚP z roku 2012 bylo dotčené území zařazeno do plochy *RX č. 5 „Bike park“*; dle jeho odůvodnění měl být využit rekreační potenciál předmětného území (existence cyklotrasy č. 46 a areálu polygonu) a posílení souvisejících podnikatelských aktivit. V ÚP z roku 2012 bylo hlavním využitím plochy *RX specifická rekreace a přípustným využitím cykloport (bike park), lezecké centru, adventure park a s tím související dopravní a technická infrastruktura, občanská vybavenost, veřejné prostranství a krajinná zeleň.*

[20] Dle § 55 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), pořizovatel územního plánu nejpozději do 4 let po vydání územního plánu předloží zastupitelstvu obce zprávu o uplatňování územního plánu v uplynulém období. Na základě požadavku uvedeného ve zprávě o uplatňování územního plánu může být zpracován nový územní plán, anebo návrh změny územního plánu (jako tomu bylo v posuzovaném případě). Jak vyplývá z odůvodnění napadeného OOP (tj. změny ÚP z roku 2012), pokyny pro zpracování návrhu OOP byly součástí zprávy o uplatňování ÚP vydané v březnu 2018. Na str. 4 této zprávy bylo k ploše *RX č. 5* uvedeno, že (i) plocha *RX č. 5* nebyla ve sledovém období využita, (ii) na území obce nejsou navrženy územní rezervy ploch rekreace specifických forem a (iii) vzhledem k široce nastaveným podmínkám pro využití plochy, které mohou mít negativní dopady na zachování udržitelného rozvoje území, je třeba prověřit a lépe specifikovat podmínky pro využití této plochy. Ze zprávy o uplatňování ÚP tedy nevyplývalo, že by měla být předmětná plocha vymezena odlišně, nebo dokonce, že by měla být zcela změněna její regulace tak, aby bylo zamezeno stávajícímu využití; pouze byla požadována bližší specifikace pojmu *rekreace specifických forem* a s tím spojená podrobnější regulace dané plochy. Při porovnání regulace dotčeného území v ÚP z roku 2012 a nové regulace této plochy jako plochy *Z a S** (v podrobnostech odst. 14 a odst. 15 rozsudku krajského soudu), je zřejmé, že změnou ÚP (OOP) došlo k zásadní změně, kterou nelze charakterizovat jako *lepší specifikaci podmínek pro využití této plochy* (jak bylo požadováno ve zprávě o uplatňování ÚP). Nejvyšší správní soud proto souhlasí se závěrem krajského soudu, který změnu ÚP, odůvodněnou požadavky zprávy o uplatňování ÚP, shledal jako neproporcionální zejména s ohledem na porušení zásady minimalizace zásahů, spojené s porušením práva navrhovatelů na podnikání, a dospěl k závěru, že v daném případě došlo k přetržení kontinuity územního plánování. K tomu krajský soud přílehavě odkázal i na rozsudek tohoto soudu ze dne 29. 1. 2020, č. j. 9 As 171/2018 - 50, podle kterého je kontinuitu s dřívější územně plánovací dokumentací třeba chápat v kontextu územně plánovací dokumentace, která je měněna či nahrazována. V kontextu výše uvedeného proto nelze přitakat tvrzení, že krajský soud pochybil, zkoumal-li proporcionalitu OOP pouze ve vztahu k ÚP z roku 2012; ostatně ani stěžovatelka neuvedla právní důvod, pro který by mělo být dle jejího názoru přihlíženo i k předchozím regulacím daného území. Lze tak uzavřít, že z hlediska řešené otázky není podstatné, jak byla daná lokalita regulována předchozími územními plány.

[21] Nepodstatná je také argumentace stěžovatelky, poukazující na to, že pozemky v dané lokalitě jsou od roku 2004 až do současnosti užívány soukromým zemědělcem jako pastvina. Jak správně konstatoval i krajský soud v odst. 18 odůvodnění rozsudku, rekreačnímu využívání dotčeného území bránilo od roku 2001 předběžné opatření

pokračování

stavebního úřadu; je tedy pochopitelné, že navrhovatelé daný pozemek využívali toliko pro zemědělské účely, tzn. způsobem, který se nepřičil tomuto rozhodnutí. Nejvyšší správní soud souhlasí i s názorem krajského soudu, že si stěžovatelka v daném případě cestou vydání OOP fakticky osobovala právo rozhodnout o konkrétním záměru využití dotčených pozemků, neboť z odůvodnění změnového prvku *L04* (kterým byla vyjmuta plocha *RX* z ÚP z roku 2012) je zřejmé, že změna mířila zejména proti zamýšleným aktivitám jejich majitelů. Například na str. 37 odůvodnění OOP bylo uvedeno, že změna má zabránit *“připuštění činnosti, které lze charakterizovat jako sportovní či zábavní, ale je při nich užívána motorizovaná technika”* anebo dále například provozu *„vysloužilé kolové či pásové vojenské techniky“*. Krajský soud v této souvislosti správně uvedl, že je třeba stanovit obecnou regulaci území, nikoli takto (změnou územně plánovací dokumentace) mířit na konkrétní záměry vlastníků (navrhovatelů), které byly předmětem probíhajících správních řízení. Nejvyšší správní soud proto neshledal námitky stěžovatelky týkající se nesprávného posouzení proporcionality ze strany krajského soudu důvodnými.

[22] Pro posouzení věci rovněž není podstatné, zda stavba polygonu je či není *černou stavbou*. Krajský soud v odst. 12 správně konstatoval, že na tuto stavbu je nutné nahlížet jako na stavbu existující, jež dotváří dané území, o čemž mimo jiné svědčí i skutečnost, že dle ÚP jsou přístupy k ploše *OX* č. 6 zajištěny po komunikacích, jež jsou právě součástí polygonu. Rovněž předchozí územně plánovací dokumentace existenci stavby akceptovala.

[23] Dále stěžovatelka namítala, že se krajský soud nezabýval aspekty zhoršení kvality životního prostředí (výskyt mloka skvrnitého) a ohrožením pohody bydlení v okolí lokality, coby důvody přijetí OOP. Zde je třeba upozornit, že soudy nemají povinnost reagovat na každou dílčí argumentaci a tu obsáhle vypořádat. Jejich úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013 – 19). Ostatně i Ústavní soud konstatoval, že *„[n]ení porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná“* (nález ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, bod 68, srov. též rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 As 221/2014 – 43, ze dne 29. 3. 2013, č. j. 8 Afs 41/2012 – 50, ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 Afs 44/2013 – 30, ze dne 3. 7. 2013, č. j. 1 As 17/2013 – 50, nebo ze dne 25. 2. 2015, č. j. 6 As 153/2014 – 108). Krajský soud v odst. 21 odůvodnění napadeného rozsudku argumentoval, že *„[z]cela jistě lze nalézt řadu dalších rekreačních činností, které by na dané ploše bylo možné realizovat i při plném respektu k životnímu prostředí a pohodě bydlení (např. paintball, terénní koloběžky či zorbing).“* Je tedy zřejmé, že krajský soud podstatu dané argumentace stěžovatelky reflektoval. Je přitom třeba upozornit, že pokud jde o výskyt silně ohroženého druhu mloka skvrnitého, v samotném odůvodnění změnového prvku *L04*, potažmo ani v celém odůvodnění OOP, nebyla ochrana tohoto živočicha jakkoli zmíněna. Stěžovatelce lze přisvědčit v tom, že některé, navrhovateli nastíněné aktivity, by byly zřejmě způsobily narušit pohodu bydlení v okolí řešené lokality (například aktivity spojené s vysloužilou vojenskou technikou); jen z takové obavy však bez dalšího a v tak rozsáhlé míře, jak to učinila stěžovatelka napadeným OOP, nelze přistoupit ke změně využití dotčeného území.

[24] Důvodnou shledal Nejvyšší správní soud naopak kasační námitku týkající se vzniku rozporu mezi textovou a grafickou částí ÚP po zrušení části OOP krajským soudem. U ústního jednání navrhovatelé změnili petit návrhu, pokud jde o rozsah napadení OOP, nahrazením slov „v rozsahu změnového prvku L04, kterým došlo ke změně zastavitelné plochy rekreace...“ slovy „v rozsahu, kterým došlo v grafické části tohoto opatření obecné povahy ke změně zastavitelné plochy rekreace...“. Krajský soud, usnesením vyhlášeným při jednání, tuto změnu návrhu připustil, takto upravenému návrhu vyhověl a v požadovaném rozsahu OOP zrušil.

[25] Po zrušujícím zásahu krajského soudu je tedy v současné době platná grafická část ÚP, v níž je dotčená plocha vymezena jako *RX č. 5*, dle legendy (obsažené také v grafické části) je označena jako změnová plocha *RX - plochy rekreace specifických forem*. V textové části úplného znění územního plánu Dešná po změně č. 1 (nedotčené rozsudkem krajského soudu) však není plocha *RX* jakkoli regulována, neboť, jak je z výše uvedeného zřejmé, byla plocha *RX* napadeným OOP vypuštěna. Jelikož byla část OOP zrušena pouze v grafické části, vznikl tak podstatný rozpor mezi textovou a grafickou částí tak, jak na to poukazuje stěžovatelka v kasační stížnosti. Tím, že krajský soud vyhověl upravenému návrhu navrhovatelů, založil rozpor mezi grafickou a textovou částí ÚP a nastolil tak evidentně protiprávní stav. Nelze souhlasit se závěrem krajského soudu, že „*konkrétnější obsah [plochy RX, vymezené jako plochy rekreace specifických forem] lze dovozovat výkladem při zohlednění vůle 'normotvůrce' (vyjádřené v původní textové části Územního plánu z roku 2012)*“. Jak uvedla stěžovatelka, plocha *RX* byla vymezena jako *specifická plocha* dle § 19 vyhlášky č. 501/2006 Sb., kterou je nutné samostatně vymezit a regulovat v textové části územního plánu; právě nekonkrétní obsah pojmu „*rekreace specifických forem*“ byl ostatně vytykán ve zprávě o uplatňování ÚP, neboť nebylo zřejmé, co zahrnuje.

[26] Lze tedy uzavřít, že krajský soud pochybil tím, že zrušením části OOP pouze v grafické části založil rozpor mezi grafickou a textovou částí územního plánu. Tímto pochybením byl naplněn kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[27] Vzhledem k tomu, že napadený rozsudek krajského soudu z hlediska zákona neobstojí, Nejvyšší správní soud jej podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[28] V průběhu dalšího řízení bude krajský soud vycházet ze závěrů vyslovených v odst. [24] a [25] výše, tzn., že zrušením OOP v rozsahu, kterým došlo ke změně zastavitelné plochy *RX č. 5 – rekreace specifických forem* na stabilizovanou plochu zemědělskou *Z* a plochu smíšenou nezastavěného území *S**, pouze v jeho grafické části, by byl nastolen protiprávní stav. Současně Nejvyšší správní soud krajský soud upozorňuje, že úprava žalobního petitu, ke které došlo na nařízeném jednání (a která byla krajským soudem „*připuštěna*“), není *změnou návrhu*, ale jeho *částečným zpětvzetím*. Bude proto třeba, aby v novém rozhodnutí ve věci rozhodl i o tomto částečném zpětvzetí návrhu. Tento právní názor je pro krajský soud závazný (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[29] V novém řízení rozhodne krajský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

pokračování

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 10. března 2023

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu