



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Viktora Kučery v právní věci navrhovatele: **doc. Ing. J. Ž., CSc.**, zastoupen JUDr. Jitkou Šťastnou, advokátkou se sídlem Františkánská 1333, Uherské Hradiště, proti odpůrci: **obec Lomnička**, se sídlem Lomnička 103, v řízení o kasační stížnosti navrhovatele proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 31. 3. 2021, č. j. 63 A 4/2020-52,

t a k t o:

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 31. 3. 2021, č. j. 63 A 4/2020-52, **se ruší a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í:

I. Dosavadní průběh řízení

[1] Usnesením ze dne 16. 9. 2019 rozhodlo zastupitelstvo obce Lomnička o vydání opatření obecné povahy, územního plánu obce Lomnička č. j. MUTI 34067/2019/OÚP/DA/KN, který nabyl účinnosti dne 9. 10. 2019.

[2] Navrhovatel je vlastníkem mj. pozemku parc. č. XA v k. ú. L. (v katastru nemovitostí veden jako zastavěná plocha a nádvoří) o výměře 35 m², jehož součástí je stavba pro rodinnou rekreaci č. ev. X, pozemku parc. č. XB (veden jako zahrada) o výměře 2076 m² a pozemku parc. č. XC (veden jako zahrada) o výměře 1255 m². Daným územním plánem

byly pozemek parc. č. XA a část pozemku parc. č. XB o výměře 325 m² zařazeny do plochy Ir – individuální rekreace. Zbývající část pozemku parc. č. XB a pozemek parc. č. XC byly zařazeny do plochy Nd – plochy zemědělské – drobná držba.

[3] Navrhovatel se návrhem doručeným Krajskému soudu v Brně dne 8. 10. 2020 domáhal zrušení předmětného opatření obecné povahy – územního plánu obce Lomnička, a to v „částech týkajících se řešení plochy „Nd“ – zemědělská drobná držba na pozemcích parc. č. XB a XC v k. ú. L. T.“. Navrhovatel uváděl, že se jakožto vlastník rekreační stavby č. ev. X stojící na pozemku parc. č. XA a k ní přilehlých pozemků parc. č. XB a XC, které společně tvoří uzavřený a řádně oplocený stávající areál individuální rekreace, jehož podobu chce navrhovatel dále modernizovat a zhodnocovat, cítí být územním plánem, jímž bylo těmto pozemkům přiřazeno využití v podobě plochy Nd – plochy zemědělské – drobná držba, zkrácen na svém vlastnickém právu. Navrhovatel se domnívá, že územní plán v dané části hrubě poškozuje jeho práva a znehodnocuje tento jeho nemovitý majetek. Navrhovatel požadoval, aby celý jeho oplocený areál nacházející se na těchto pozemcích byl v územním plánu zařazen do plochy Ir – individuální rekreace.

[4] Krajský soud rozsudkem ze dne 31. 3. 2021, č. j. 63 A 4/2020-52, návrh zamítl. Krajský soud nejprve na základě judikatury Nejvyššího správního soudu shrnul základní zásady přezkumu územních plánů a zdůraznil, že v otázce přezkumu opatření obecné povahy správní soudy obvykle vycházejí z pětistupňového algoritmu dovozeného právě judikaturou, ovšem za současné vázanosti soudu návrhovými body. První dva kroky algoritmu, tedy otázka pravomoci správního orgánu vydat napadené opatření a nepřekročení mezí zákonem vymezené působnosti odpůrcem, jsou podle krajského soudu mezi účastníky řízení nesporné. Dle krajského soudu je splněna také třetí podmínka, tedy vydání opatření obecné povahy zákonem stanoveným postupem. Navrhovatel sice namítal, že nový územní plán nebyl nikdy řádně po jeho vydání oznámen, a tedy dosud nenabyl účinnosti, tyto zcela obecné námitky porušení § 172 správního řádu však navrhovatel podle krajského soudu vůbec nekonkretizoval. Ke čtvrtému a pátému kroku algoritmu, tedy přezkumu opatření obecné povahy z hlediska jeho rozporu s hmotným právem, resp. z hlediska jeho proporcionality, které spolu dle krajského soudu úzce souvisí, krajský soud konstatoval, že navrhovatel k dotčeným pozemkům argumentuje zejména porušením principů proporcionality, subsidiarity, minimalizace zásahů do jeho vlastnického práva či porušením svého legitimního očekávání, a to také v souvislosti s tím, že odpůrce nerefletoval skutečný stav v území či nedodržel příslib o zhotovení navrhovatelova stavebního záměru. Navrhovatel byl podle krajského soudu v průběhu procesu přijímání územního plánu aktivní a podal námitky, které odpůrce vypořádal. V souvislosti s vypořádáním navrhovatelových námitek proti vymezení funkčního využití jeho pozemků v rámci ploch, do nichž byly zařazeny, v rozhodnutí o námitkách, jež je součástí odůvodnění územního plánu, si krajský soud položil následující otázku, kterou považoval při hodnocení navrhovatelových námitek za stěžejní: „*Má vlastník pozemku právo, aby v rámci územně plánovací dokumentace byl tento jeho pozemek zahrnut do určitého konkrétního způsobu využití, který daný vlastník požaduje?*“ Krajský soud s odkazem na judikaturu dospěl k závěru, že nikoliv.

[5] Krajský soud dále zdůraznil, že se navrhovatel cítil dotčen na svých právech především tím, že odpůrce v rámci územního plánu nezahrnul jím vlastněné, shora uvedené pozemky do plochy Ir – individuální rekreace. V této souvislosti krajský soud připomněl,

pokračování

jaké je dle územního plánu přípustné funkční využití území označeného jako plocha Ir – individuální rekreace i Nd – plochy zemědělské – drobná držba. Krajský soud dále odkázal na to, že podle rozhodnutí o námitkách uvedený požadavek navrhovatele neodpovídá právní úpravě regulující obecné požadavky na vymezení ploch, konkrétně § 3, § 5 odst. 1 ani § 20 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, v relevantním znění (dále jen „vyhláška č. 501/2006 Sb.“). V návaznosti na tuto právní úpravu odpůrce při vypořádání námitek navrhovatele konstatoval, že dotčené pozemky byly v dosavadním, tehdy platném územním plánu vedeny v ploše orné půdy Po, nacházejí se na okraji katastru obce a jsou obklopeny zemědělsky obdělávanými pozemky zemědělského půdního fondu. V nejbližším okolí *„se nenachází žádná stavba, natož stavby objektů pro individuální rekreaci, které by odůvodňovaly z hlediska cílů a úkolů územního plánování vymezení plochy pro rekreaci, jak je požadováno namítatelem (např. oproti ploše pro rekreaci vymezené v části pod Čimperkem). Funkční zařazení naopak zcela odpovídá stávajícímu charakteru umístění dotčených pozemků“*. Z toho důvodu odpůrce nemohl přisvědčit názoru navrhovatele, že funkční zařazení a stanovení podmínek způsobu využití uvedených pozemků je svévolné, nahodilé, nerovné a neodpovídající funkčnímu využití jiných pozemků v obdobných lokalitách obce. Ze stejného důvodu rovněž odpůrce nevyhověl námitce navrhovatele, aby všechny dotčené pozemky byly zařazeny do plochy Ir – individuální rekreace, přičemž konstatoval: *„Jak bylo také výše popsáno, plocha Ir - Plochy individuální rekreace, totiž v rámci podmíněně přípustného funkčního využití výslovně umožňuje umístění nových objektů pro rodinnou rekreaci, což není v takovém rozsahu v daném území s ohledem na jeho výše popsany charakter a ochranu přírodních hodnot v území a kvalitu prostředí žádoucí. Požadované začlenění celého území by mohlo v budoucnu v této ploše vést ke vzniku „satelitu“ rekreačních objektů v koncové části katastru obce, uprostřed zemědělsky využívaných pozemků, což s ohledem na výše citovaná ustanovení právního předpisu není souladné.“*

[6] V této souvislosti krajský soud uzavřel, že takové vypořádání navrhovatelových námitek považuje za souladné s vyhláškou č. 501/2006 Sb. a také v rámci prostoru pro politické uvážení obce o svém dalším rozvoji za zcela dostačující. Uvedení důvodů pro meze rozšiřování zastavitelné plochy a stanovení funkčního využití území v dané lokalitě ve spojení s neexistencí práva vlastníka nemovitosti, aby v rámci územně plánovací dokumentace byla tato nemovitost zahrnuta do určitého konkrétního způsobu využití, považoval krajský soud za naprosto dostačující pro to, aby postup odpůrce nemohl být označen za formalistický, navrhovatele účelově poškozující či za překročení prostoru pro autonomní rozhodování obce jakožto příslušné politické jednotky. Krajský soud rovněž poukázal na to, že *„odpůrce požadavku navrhovatele přeci jen zčásti vyhověl, neboť výše popsaná změna u zbývajících částí dotčených pozemků představuje posun oproti stávající úpravě, jelikož dotčené pozemky byly vymezeny jakožto zastavěné území, což je z hlediska zákonných podmínek pro umístění staveb velmi významné, zatímco dle stávajícího platného územního plánu jsou dotčené pozemky zařazeny v ploše orné půdy Po“*. Uvedené zařazení podle krajského soudu umožňuje navrhovateli realizovat veškeré požadované stavební záměry, ovšem současně zajišťuje ochranu stávajícího charakteru dotčeného území, jeho hodnot a okolí. Krajský soud tedy nesouhlasil s názorem navrhovatele, že u dotčených pozemků v jeho vlastnictví došlo k nedůvodnému ponížení jejich funkčního využití oproti současnému stavu.

[7] Krajský soud se závěrem vyjádřil k námitce navrhovatele, dle níž „*dřívější zastupitelstvo obce Lomnička na jeho 13. zasedání ze dne 25. 3. 2013 usnesením jednomyslně schválilo stavební záměr na jeho předmětných pozemcích v obci Lomnička v podobě „Penzionu pro seniory“ s tím, že tato věc bude začleněna do územního plánu formou jeho změny a nadále respektována*“. Krajský soud konstatoval, že jednak odpůrce ve vyjádření k návrhu poukázal na to, že ze zápisu z daného zasedání zastupitelstva žádný takový závazek nevyplyvá, naopak jsou zde vyjádřeny „*pochybnosti o dotažení územního plánu*“, jednak tyto okolnosti krajský soud nepovažuje za relevantní pro posouzení zákonnosti nyní napadeného opatření obecné povahy. Nezákonnost napadeného opatření obecné povahy totiž podle krajského soudu nelze spatřovat v případném nesplnění politických slibů či deklarací ze strany bývalého zastupitelstva odpůrce. Navíc o klíčových otázkách spojených s realizací staveb nerozhoduje zastupitelstvo obce, ale příslušný stavební úřad. Přesvědčení navrhovatele, že investiční přípravě této stavby nebude nic bránit, tedy krajský soud považuje za mylné a ničím neodůvodněné.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření odpůrce

[8] Navrhovatel (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností, v níž nejprve připomněl, že v průběhu pořizování územního plánu obce Lomnička byl aktivní, hájil svá práva a požadoval, aby byl při řešení funkčního využití jeho pozemků respektován stávající stav v území. Poukazoval přitom na to, že jeho shora uvedené pozemky představují existující, řádně oplocené, zastavěné území spojené se stavbou rekreační chaty. V napadeném územním plánu bylo ohledně těchto pozemků zvoleno zcela nové řešení, které znamená ponížení jejich hodnoty oproti dosud existujícímu stavu. Odpůrce měl řádně zdůvodnit, proč stěžovatelovy námitky nepovažoval za důvodné a jím tvrzené skutečnosti za rozhodné a správné. Krajský soud při přezkumu úvahy odpůrce pak neuvedl žádné přezkoumatelné důvody, které by vyvracely stěžovatelem předestřené argumenty.

[9] Krajský soud se dle stěžovatele nevypořádal se všemi jeho návrhovými body, konkrétně neposoudil namítané rozdíly v řešení již existujících obdobně využívaných ploch individuální rekreace v zastavěném území obce Lomnička (v celém rozsahu vymezených jako plochy Ir) a nyní posuzovanou věc tedy neposoudil z hlediska zásad proporcionality a minimalizace zásahu do stěžovatelova vlastnického práva. Dále krajský soud nereagoval na namítanou nepravdivost tvrzení v odůvodnění územního plánu, dle kterého stěžovatel s vymezením plochy pro individuální rekreaci na jeho pozemcích pouze ve výměře 325 m² souhlasil. Krajský soud dle stěžovatele neposoudil ani namítaný rozpor tohoto řešení s požadavky na minimální rozlohu vymezené plochy dle § 3 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb. Stěžovatel rovněž poukazoval na nesoulad textové a grafické části územního plánu (rozdílná rozloha plochy Ir vymezené na stěžovatelových pozemcích) a na dopady takového rozporného řešení do jeho práv, přičemž ani tím se krajský soud nezabýval.

[10] Dle stěžovatele je nepodložené a nepřezkoumatelné tvrzení krajského soudu, dle něhož může stěžovatel realizovat veškeré své stavební záměry, když krajský soud ani neví, jaké stavební záměry stěžovatel má. Podstatné je, aby stěžovatel mohl řádně využívat a zhodnocovat své pozemky, přičemž napadeným opatřením obecné povahy mu bylo znemožněno v původním rozsahu vykonávat své ústavně zaručené právo vlastnit majetek.

pokračování

[11] Stěžovatel dále namítá, že se nedomáhal práva na to, aby jeho pozemkům byl přiřazen jím požadovaný způsob využití, ale pouze toho, aby byl v územním plánu vyznačen již existující stav užívání těchto pozemků. Stěžovatel má jako vlastník právo požadovat zachování existujícího stavu, pokud zde neexistuje relevantní potřeba jej měnit. Dané pozemky jsou dle platné metodiky pro stanovování v současné době zastavěných území obcí a měst a zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), v relevantním znění (dále jen „stavební zákon“), již existující součástí zastavěného území obce Lomnička.

[12] Dle stěžovatele při novém řešení funkčního využití jeho pozemků nedošlo k naplnění požadavku na rovné zacházení, kdy stávající zahrady uvnitř nynějšího zastavěného území obce Lomnička byly vyznačeny jako plochy pro individuální rekreaci, zatímco větší části jeho (shora označených) pozemků byl přiřazen status zemědělských ploch – drobné držby, a nedošlo tak ani k naplnění požadavku na minimalizaci zásahu do stěžovatelových vlastnických práv. Takové řešení přijaté v územním plánu dle stěžovatele vybočuje ze zákonného rámce pravidel územního plánování.

[13] Dle stěžovatele nelze argumentovat ani údajně nežádoucím vznikem územního satelitu rekreačních objektů, neboť tento satelit již v území existuje, aniž by čemukoliv vadil. Jde totiž již o existující zastavitelnou plochu, jejíž stavební využití lze předpokládat i nárokovat. Podle stěžovatele není pravdou, že by mu odpůrce částečně vyhověl; odpůrce naopak svým postupem potvrdil oprávněnost stěžovatelova požadavku. Dle stěžovatele odpůrce sám existující stav v území potvrzuje, proto je jeho argumentace o nevhodnosti vzniku územního satelitu lichá.

[14] Vzhledem k uvedenému stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a současně s ním zrušil i příslušnou část územního plánu obce Lomnička.

[15] Odpůrce ve vyjádření ke kasační stížnosti pouze odkázal na závěry krajského soudu a na své vyjádření k návrhu na zrušení dané části územního plánu obce Lomnička a navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[16] Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozhodnutí krajského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupen advokátkou (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[17] Nejvyšší správní soud dále přistoupil k posouzení kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí krajského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je v dále uvedeném rozsahu důvodná.

[18] Vzhledem k tomu, že stěžovatel v kasační stížnosti namítal mimo jiné nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů, tedy kasační důvod dle

§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., zabýval se Nejvyšší správní soud nejprve touto námitkou. Bylo by totiž předčasné zabývat se právním posouzením namítané věcné otázky, bylo-li by napadené rozhodnutí krajského soudu v dané otázce skutečně nepřezkoumatelné.

[19] Má-li být rozhodnutí přezkoumatelné, musí být z jeho odůvodnění zřejmé, jaký skutkový stav vzal posuzující orgán za rozhodný a jak uvážil o pro věc podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem postupoval při posuzování těchto skutečností. Povinností soudu je řádně se vypořádat s žalobní (návrhovou) argumentací (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004-62, ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008-76, či ze dne 21. 5. 2015, č. j. 7 Afs 69/2015-45, všechna zde zmiňovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Současně je ovšem nutné zdůraznit, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-74, publ. pod č. 1566/2008 Sb. NSS).

[20] Není přípustné institut nepřezkoumatelnosti libovolně rozšiřovat a vztáhnout jej i na případy, kdy se soud podstatou námitky žalobce (navrhovatele) řádně zabývá a vysvětluje, proč nepovažuje jeho argumentaci za správnou, byť výslovně v odůvodnění rozhodnutí nereaguje na všechny myslitelné aspekty vznesené argumentace a případně se dopustí dílčího nedostatku odůvodnění. Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů tak má místo zejména tehdy, opomene-li soud na stěžejní námitku či argument žalobce (navrhovatele) zcela (tedy i implicitně) reagovat (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012-45, či ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016-64). Přehlédnout pak nelze ani fakt, že soudy nemají povinnost vypořádat se s každým dílčím argumentem, pokud proti tvrzení žalobce (navrhovatele) postaví právní názor, v jehož konkurenci žalobní (návrhová) argumentace jako celek neobstojí. Takový postup shledal ústavně konformním i Ústavní soud v nálezu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, v němž konstatoval: *„Není 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.“* (srov. také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 As 221/2014-43).

[21] Nejvyšší správní soud předně konstatuje, že základní otázkou nastolenou v řízení před krajským soudem a jeho prostřednictvím i před Nejvyšším správním soudem je to, zda lze způsob funkčního využití předmětných pozemků ve vlastnictví stěžovatele stanovený v územním plánu obce Lomnička považovat za přiměřené omezení jeho vlastnického práva. V této souvislosti bylo tedy nezbytné zabývat se posouzením kolize dvou proti sobě stojících ústavně zaručených práv (na jedné straně práva obce na samosprávu, resp. na udržitelný rozvoj svého území prostřednictvím vymezení funkčního využití jednotlivých ploch a koridorů v územně plánovací dokumentaci a na druhé straně vlastnického práva stěžovatele) při vědomí mezí soudního přezkumu územně plánovací dokumentace přijímané v samostatné působnosti územně samosprávnými celky jako opatření obecné povahy.

pokračování

[22] Nejvyšší správní soud v této souvislosti odkazuje na své závěry vyslovené v rozsudku ze dne 31. 8. 2011, č. j. 1 Ao 4/2011-42, v němž konstatoval:

„Zde je nutno předeslat, že každý zásah do výkonu vlastnických práv, k němuž dochází v průběhu procesů územního plánování podle stavebního zákona, by měl být zásadně činěn jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě k zamýšlenému cíli, a to nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle. Územní plánování je složitý proces, o němž rozhoduje obec ve své samostatné působnosti. Při jeho pořizování musí dodržet příslušná ustanovení zejména stavebního zákona, ale i celé řady dalších zvláštních zákonů. Územní plán určuje základní koncepci rozvoje území obce, ochranu hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání, uspořádání krajiny, veřejné infrastruktury, vymezuje zastavěné území, plochy, koridory a tak dále. Jednotlivé fáze schvalování jsou detailně upraveny a jsou na ně kladeny přísné zákonné požadavky, aby se pohyboval v určitých urbanistických, ekologických či ekonomických mantinelech.

Výsledek, nový územní plán, vyjadřuje rovnováhu, kompromis mezi zájmy obce, stanovisky dotčených orgánů, vlastníků pozemků a staveb i sousedních obcí. Cílem je dosáhnout obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů při harmonickém využití území. Takový kompromis může nabýt celé řady podob a konkrétní volba využití určitého území reflektuje i aktuální politickou vůli v orgánech obce. Ke stávajícímu způsobu využití dotčených pozemků musí orgány samospráv z povahy věci přihlížet v souladu se zásadou legitimního očekávání, vzhledem k územnímu a společenskému vývoji však nelze očekávat absolutní neměnnost poměrů.

Nejvyšší správní soud zároveň s odkazem na svou ustálenou judikaturu podotýká, že k otázce přiměřenosti v pátém kroku algoritmu je třeba k soudnímu přezkumu přistupovat s nejvyšší opatrností a zdrženlivostí a posuzovat ji v kontextu práva obce na samosprávu, což inherentně obsahuje i právo uspořádat své územní poměry podle vlastních představ v zákonem vymezených mantinelech. Územní plánování však na druhé straně představuje natolik závažný zásah do vlastnických a jiných majetkových práv, že se Nejvyšší správní soud nemůže zříct svého úkolu a je povinen bdít nad zjevnými excesy a extrémní zásahy do ústavních práv jednotlivce. Naplňuje tak svou přirozenou roli ochránce práv v celém komplikovaném procesu a dbá na to, aby případný zásah byl v souladu se zásadou subsidiarity soudního přezkumu a minimalizace zásahu.“

[23] Dále Nejvyšší správní soud v této otázce odkazuje např. na svůj rozsudek ze dne 25. 9. 2017, č. j. 5 As 248/2015-38:

„Nejvyšší správní soud má za to, že tento přístup k přezkumu územně plánovací dokumentace vyznačující se na straně jedné striktní zdrženlivostí, pokud jde o přímé zasahování moci soudní do výkonu ústavního práva na územní samosprávu, na straně druhé však také reflektující povinnost chránit ústavní práva jednotlivců, která mohou být výkonem samostatné působnosti územních samosprávných celků dotčena, nebyl překonán ani nálezelem Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11.

Již v řízení o návrhu územního plánu bylo tedy od počátku nutné zkoumat proporcionalitu zásahu do vlastnických práv jednotlivců z hlediska veřejného zájmu na změně funkčního využití dotčeného území, který může směřovat k zajištění udržitelného rozvoje území (soulad mezi požadavky na příznivé životní prostředí, hospodářský rozvoj a soudržnost společnosti), zároveň je ovšem třeba zohlednit zásadu vyjádřenou v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, tak, že veškerá omezení vlastnických a jiných věcných práv „jsou činěna jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě k zamýšlenému cíli, a to nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle“. Jak již bylo řečeno, s ohledem na ústavní právo obce na samosprávu Nejvyšší správní soud uplatňuje zásadu zdrženlivosti při hodnocení zákonnosti územně plánovací dokumentace (viz též např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2012, č. j. 1 Ao 3/2011-229, bod 156, a ze dne 13. 12. 2013, č. j. 7 AOs 1/2012-63). Není tudíž úkolem soudu určovat, zda má převážít zájem na ochraně vlastnického práva, či zájem veřejný. Je však nutné trvat na tom, aby příslušná obec (a také pořizovatel územního plánu pro tuto obec) reflektovala proporcionalitu zásahu již od počátku. V průběhu procesu pořizování a schvalování územního plánu tedy musí být brána v potaz ústavní práva jednotlivců, a zejména v případě, podají-li dotčené osoby proti navrženému řešení námitky, je třeba ho přezkoumatelným způsobem zdůvodnit a s námitkami se vypořádat.“

[24] Nejvyšší správní soud si je tedy vědom toho, že soudy mají být při hodnocení zákonnosti územního plánu zdrženlivé a v rámci testu proporcionality by měly postihovat pouze extrémní případy, nikoli takové případy, ve kterých se obec pohybovala v rámci mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, publ. pod č. 1462/2008 Sb. NSS). Nelze však opomenout, že i přes zásadu soudní zdrženlivosti při přezkumu opatření obecné povahy musí správní soudy posuzovat, zda si pořizovatel územního plánu, resp. obec, která ho vydala, nepočínali zjevně svévolně či diskriminačně, zda úkoly a cíle, které prostřednictvím územního plánu naplňují, 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 (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 3. 2021, č. j. 1 As 337/2018-48, publ. pod č. 4191/2021 Sb. NSS).

[25] Nejvyšší správní soud tedy souhlasí s krajským soudem, že je zcela legitimní, když obec prostřednictvím územního plánu vymezí zastavitelné plochy a jiné přípustné funkční využití území. Stejně tak je zcela správný závěr krajského soudu, dle něhož nikdo nemá právní nárok na konkrétní podobu územního plánu či stanovení konkrétního způsobu využití svého pozemku (k tomu srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 9. 2018, č. j. 7 As 336/2017-50, a ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008-51, nebo také usnesení Ústavního soudu ze dne 10. 4. 2018, sp. zn. IV. ÚS 3548/17).

[26] Sporná je ovšem v posuzované věci především otázka, do jaké míry se s novým územním plánem změnil status předmětných pozemků stěžovatele, přičemž je zřejmé, že právě od ní se musí odvíjet posouzení proporcionality zásahu do stěžovatelových vlastnických práv. Stěžovatel v daném ohledu na jedné straně tvrdí, že se možnosti využití jmenovaných pozemků dle napadeného územního plánu oproti faktickému stavu jejich užívání k individuální rekreaci stěžovatele zhoršily, ponechává však stranou otázku, jaký status těmto pozemkům přisuzoval předchozí územní plán a zda se i v tomto ohledu

pokračování

skutečně jedná o zhoršení (a zda v případě, že i v předchozím územním plánu existoval rozpor mezi vymezeným funkčním využitím těchto pozemků či jejich části a jejich faktickým užíváním, lze odpovědnost za tento rozpor připisovat stěžovateli, případně předchozím vlastníkům, nebo zda byla na daném území nejprve řádně povolena stavba, kterou stěžovatel užívá k rekreaci, a tuto skutečnost předchozí územní plán nerespektoval).

[27] Naopak odpůrce (resp. pořizovatel územního plánu Městský úřad Tišnov, jehož návrh rozhodnutí o námitkách zastupitelstvo odpůrce schválilo) vychází ve vypořádání námitek stěžovatele v odůvodnění územního plánu (včetně opožděné námítky, která byla zařazena do vypořádání připomínek) z toho, že stěžovatelovým námitkám zčásti vyhověl nejen tím, že stěžovatelovy pozemky vzhledem k jejich oplocení a tedy funkčnímu spojení s rekreačním objektem č. ev. X zařadil v novém územním plánu do zastavěného území obce (byť tyto stěžovatelovy pozemky tvoří v tomto ohledu jeden z menších „ostrůvků“ zastavěného území, který je značně vzdálen od souvislého zastavěného území obce v centrální části jejího území), ale zejména tím, že pozemek parc. č. XA, na kterém stojí právě stavba č. ev. X, a menší část pozemku parc. č. XB (o výměře 325 m²) v územním plánu vymezil jako zastavitelnou plochu Z-14 „K Š.“.

[28] Tato část stěžovatelových pozemků je v textové části označena jako plocha Ir – individuální rekreace s hlavním funkčním využitím „*využití volného času na plochách užitkových, okrasných a rekreačních zahrad a k nim náležících staveb využívaných pro rodinnou rekreaci*“. Přípustným funkčním využitím potom jsou „*stávající objekty pro rodinnou rekreaci a k nim příslušející zahrady v oplocení; doplňkové stavby pro rodinnou rekreaci (terasy, bazény, altány, skleníky, opěrné zdi apod.), včetně nezbytných zpevněných manipulačních ploch; plochy odstavných stání sloužící přímé obsluze území; plochy účelových cest*“. Podmíněně přípustným funkčním využitím jsou „*nové objekty pro rodinnou rekreaci*“, a to za splnění podmínky napojení objektu na technickou infrastrukturu odpovídající platné legislativě. Podmínky prostorového uspořádání u zmiňovaných způsobů využití jsou přitom následující: „*[N]a stávajících plochách je možno rekonstruovat a dostavovat stávající objekty pro rodinnou rekreaci (hlavní stavbu) do 25 m² celkové zastavěné plochy nebo do velikosti stávající zastavěné plochy objektem; na stávajících plochách je možno realizovat nové objekty pro rodinnou rekreaci do 25 m² celkové zastavěné plochy hlavní stavbou, při zajištění minimální velikosti přilehlých souvisejících pozemků zahrad pod společným oplocením s minimální velikostí 600 m²; na návrhových plochách je možno realizovat nové objekty pro rodinnou rekreaci do 100 m² celkové zastavěné plochy hlavní stavbou, při zajištění minimální velikosti přilehlých souvisejících pozemků zahrad pod společným oplocením s minimální velikostí 1 000 m²; maximální výšková hladina zástavby se stanovuje na jedno nadzemní podlaží s podkrovím; stavby musí respektovat charakter, měřítko a objem sousedních objektů využívaných pro rodinnou rekreaci; přípustné je oplocení pozemků, které nesmí svým rozsahem, tvarem a použitým materiálem narušit charakter stavby na oploceném pozemku; oplocení nesmí narušit rekreační využití okolních pozemků.*“ Nepřípustným využitím dané plochy individuální rekreace jsou pak dle územního plánu „*pozemky, stavby a zařízení nesouvisející se stanoveným hlavním, přípustným a podmíněně přípustným funkčním využitím*“.

[29] Odpůrce tedy vycházel z toho, že na takto vymezené ploše bude moci stěžovatel (přinejmenším z právního hlediska – stěžovatel namítá, že polovina z této plochy je nevyužitelnou strží) uskutečnit své stavební záměry spočívající v případném rozšíření

a modernizaci rekreačního objektu č. ev. X či další záměry zmiňované v jeho námitkách k projednávanému návrhu územního plánu, konkrétně doplňkové stavby v podobě bazénu, altánu, grilovacího zařízení apod., což dle předchozího územního plánu, jak vyplývá z rozhodnutí o námitkách, patrně možné nebylo.

[30] Pokud jde o zbývající část pozemku parc. č. XB, který je dle rozhodnutí o námitkách osázen vzrostlými ovocnými stromy, a o pozemek parc. č. XC, odpůrce naopak námitkám stěžovatele nevyhověl, když toto území zařadil z výše uvedených důvodů, jak byly rekapitulovány krajským soudem, do plochy Nd – plochy zemědělské – drobná držba s hlavním funkčním využitím „rostlinná zemědělská výroba realizovaná drobnými pěstiteli“. Přípustným funkčním využitím potom jsou „pozemky zemědělského půdního fondu, jako jsou produkční zahrady, sady, okrasná zeleň, plochy pro pěstování zeleniny, zatravněné plochy, které mohou být oploceny; veřejně přístupné cesty (účelové, pěší, cyklotrasy) nekolidující s hospodářskou obsluhou a hlavním využitím plochy; stavby technické infrastruktury; protipovodňová opatření“. Podmíněně přípustným využitím mimo záplavové území potom jsou „účelové objekty pro ukládání zahradního nářadí“, a to „s výškou maximálně 1 nadzemního podlaží“ a „do velikosti stávající zastavěné plochy a u nových objektů do maximální velikosti 16 m² zastavěné plochy“. Naopak jako nepřipustné využití dané plochy pak územní plán uvádí „způsoby využití nesouvisející se stanoveným hlavním, přípustným a podmíněně přípustným funkčním využitím“. Rozhodnutí o námitkách ovšem vychází z toho, že stěžovatel, pokud jde o tuto část jeho pozemků, si přinejmenším „nepohorší“, neboť i v dosavadním územním plánu byly dané stěžovatelovy pozemky vedeny jako plocha „orná půda Po“. Přitom však není zřejmé, jaké funkční využití takto označené plochy předchozí územní plán připouštěl.

[31] Namísto toho, aby krajský soud uváděné skutečnosti důkladně zhodnotil, případně doplnil dokazování předchozím územním plánem odpůrce, aby bylo možné postavit najisto, do jaké míry došlo novým, nyní napadeným územním plánem, ke zhoršení, či naopak ke zlepšení statusu daných pozemků z hlediska míry omezení vlastnického práva stěžovatele k nim, krajský soud uvedl pouze následující, zkratkovitou a v řadě ohledů zavádějící, úvahu (která je navíc pouze jakousi nesprávnou kompilací úvah obsažených v rozhodnutí o námitkách): „Nadto krajský soud rovněž poukazuje na skutečnost, že odpůrce požadavku navrhovatele přeci jen zčásti vyhověl, neboť výše popsaná změna u zbývající části dotčených pozemků představuje posun oproti stávající úpravě, jelikož dotčené pozemky byly vymezeny jakožto zastavěné území, což je z hlediska zákonných podmínek pro umísťování staveb velmi významné, zatímco dle stávajícího platného územního plánu jsou dotčené pozemky zařazeny v ploše orné půdy Po. Uvedené zařazení umožňuje navrhovateli realizovat veškeré požadované stavební záměry, ovšem současně zajišťuje ochranu stávajícího charakteru dotčeného území, jeho hodnot a okolí, ve smyslu výše citovaných ustanovení vyhlášky č. 501/2006 Sb. Nelze tedy souhlasit s názorem navrhovatele, že u dotčených pozemků v jeho vlastnictví „došlo k nedůvodnému ponížení jejich funkčního využití oproti současnému stavu“.“

[32] Krajský soud tady směšuje dohromady hned několik otázek. Pokud došlo „k posunu oproti stávající úpravě“, pak nikoliv z toho důvodu, že byly veškeré jmenované pozemky stěžovatele nyní posuzovaným územním plánem zařazeny do zastavěného území obce (a už vůbec tomuto „posunu“ nedopovídá to, že byly tyto pozemky v dřívějším územním plánu zařazeny do plochy orná půda Po, ale to, že do přijetí nového územního plánu patrně do zastavěného území obce nepatřily), ale z toho důvodu, že pozemek parc. č. XA a část

pokračování

pozemku parc. č. XB o výměře 325 m² byly novým územním plánem zařazeny do plochy Ir – individuální rekreace a navíc vymezeny jako zastavitelná plocha ve smyslu § 2 odst. 1 písm. j) stavebního zákona, a to za předpokladu, že dřívější zařazení do plochy orná půda Po neumožňovalo ani na tomto území rozšíření stávajícího či umístění nových rekreačních objektů.

[33] Pokud jde o zahrnutí všech daných pozemků stěžovatele do zastavěného území obce, neboť patrně mohou být považovány za zastavěné stavební pozemky ve smyslu § 2 odst. 1 písm. c) stavebního zákona (tj. za „*pozemek evidovaný v katastru nemovitostí jako stavební parcela a další pozemkové parcely zpravidla pod společným oplocením, tvořící souvislý celek s obytnými a hospodářskými budovami*“), tato samotná skutečnost k uskutečnění jakéhokoli stavebního záměru stěžovatele rozhodně nepostačuje.

[34] Dle § 2 odst. 1 písm. d) stavebního zákona se zastavěným územím rozumí „*území vymezené územním plánem nebo postupem podle tohoto zákona; nemá-li obec takto vymezené zastavěné území, je zastavěným územím zastavěná část obce vymezená k 1. září 1966 a vyznačená v mapách evidence nemovitostí (dále jen „intravilán“)*“. Podle § 58 odst. 1 stavebního zákona se na území obce vymezuje jedno případně více zastavěných území. Hranici jednoho zastavěného území tvoří čára vedená po hranici parcel, ve výjimečných případech ji tvoří spojnice lomových bodů stávajících hranic nebo bodů na těchto hranicích. Podle odstavce 2 téhož ustanovení se do zastavěného území zahrnují pozemky v intravilánu, s výjimkou vinic, chmelnic, pozemků zemědělské půdy určených pro zajišťování speciální zemědělské výroby (zahradnictví) nebo pozemků přiléhajících k hranici intravilánu navrácených do orné půdy nebo do lesních pozemků, a dále pozemky vně intravilánu, a to a) zastavěné stavební pozemky, b) stavební proluky, c) pozemní komunikace nebo jejich části, ze kterých jsou vjezdy na ostatní pozemky zastavěného území, d) ostatní veřejná prostranství, e) další pozemky, které jsou obklopeny ostatními pozemky zastavěného území, s výjimkou pozemků vinic, chmelnic a zahradnictví.

[35] Na území obce, která disponuje platným územním plánem, je ovšem rozhodující vymezení funkčního využití plochy, k níž je daný pozemek přiřazen. Jak již bylo podrobně vysvětleno, u pozemku parc. č. XA a části pozemku parc. č. XB, které byly zahrnuty do plochy Ir – individuální rekreace, nebrání napadený územní plán umístění ani realizaci staveb zmiňovaných stěžovatelem v jeho námitkách k návrhu územního plánu (rozšíření, resp. modernizace rekreačního objektu č. ev. X či doplňkových staveb v podobě bazénu, altánu, grilovacího zařízení apod.), pokud budou tyto stavby splňovat výše zmiňované podmínky stanovené územním plánem v rámci vymezení funkčního využití dané plochy. Naopak na zbývající části pozemku parc. č. XB ani na pozemku parc. č. XC, které byly zahrnuty do plochy Nd – plochy zemědělské – drobná držba, byť jsou rovněž územním plánem zařazeny do zastavěného území obce, žádné stavby určené k individuální rekreaci rozhodně být umístěny ani realizovány nemohou, neboť to vymezené funkční využití této plochy, jak bylo výše rekapitulováno, neumožňuje. Opačný závěr by ostatně ani vzhledem k důvodům pro nevyhovění požadavkům stěžovatele, uvedeným v rozhodnutí o námitkách, které krajský soud zároveň opakuje a které spočívají právě v zabránění zastavění této plochy stavbami stěžovatele, nedával žádný smysl.

[36] Vzhledem k nejen nesprávné, ale i nejasné formulaci krajského soudu, podle níž „*veškeré požadované stavební záměry*“ umožňuje „*uvedené zařazení*“ stěžovateli realizovat, Nejvyšší správní soud pro jistotu dodává, že původní záměr, jímž stěžovatel argumentuje zejména v návrhu na zrušení opatření obecné povahy s tím, že k jeho realizaci získal „příslib“ bývalého zastupitelstva odpůrce, tj. projekt „*Penzionu pro seniory*“, rozhodně nelze za současného právního stavu definovaného napadeným územním plánem umístit ani realizovat na žádném z posuzovaných pozemků stěžovatele, tedy ani na té jejich části, která byla zahrnuta do plochy Ir – individuální rekreace, a to již jen z toho důvodu, že tento zcela zjevně podnikatelský záměr by nebyl určen k individuální rekreaci stěžovatele, případně jeho rodiny, ale právě k jeho podnikání.

[37] Krajský soud tedy vyšel při posuzování proporcionality napadené části územního plánu z chybných premis a za těchto okolností jeho i jinak kusá úvaha na dané téma nemůže obstát. Nejvyššímu správnímu soudu proto nezbylo, než napadený rozsudek krajského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení, ve kterém se krajský soud bude muset znovu zabývat otázkou přiměřenosti zásahu do práv stěžovatele s ohledem na stěžovatelovy námitky a v této souvislosti v první řadě postavit najisto, do jaké míry došlo novým, nyní napadeným územním plánem, ke zhoršení, či naopak ke zlepšení statusu daných pozemků z hlediska míry omezení vlastnického práva stěžovatele k nim.

[38] Nejvyšší správní soud musí stěžovateli do určité míry přisvědčit i v tom, že se krajský soud dostatečně nevypořádal ani s některými dalšími stěžovatelovými návrhovými body, jako je jím namítaná bezdůvodná odlišnost řešení funkčního využití jeho pozemků ve srovnání s funkčním využitím obdobně využívaných jiných ploch v obci či namítaný rozpor textové a grafické části napadeného územního plánu, pokud jde o vymezení plochy Ir – individuální rekreace v rámci stěžovatelových pozemků. Krajský soud se nijak nevyjádřil ani k námitce stěžovatele, podle níž vypořádání jeho námitek v odůvodnění územního plánu obsahuje nepravdivé tvrzení o tom, že navrhované řešení je výsledkem dohody mezi stěžovatelem a odpůrcem. Krajský soud citoval v napadeném rozsudku vybraná ustanovení vyhlášky č. 501/2006 Sb. s tím, že na tato ustanovení odpůrce navázal při vypořádání námitek stěžovatele k návrhu územního plánu, ovšem námitku stěžovatele obsaženou v jeho návrhu na zrušení územního plánu, podle níž vymezení plochy Ir – individuální rekreace o výměře 325 m² odporuje požadavku na minimální rozlohu vymezovaných ploch dle § 3 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb., krajský soud rovněž přímo nevypořádal. Byť mají uvedené návrhové body různou míru relevance a jsou formulovány s různou mírou konkrétnosti, není přípustné, aby krajský soud pouze rekapituloval stanovisko odpůrce k nim a sám na ně nijak nereagoval. Vzhledem k nedostatečnosti i základní argumentace krajského soudu, jak byla shrnuta výše, přitom nelze říci, že by proti všem těmto stěžovatelovým námitkám krajský soud postavil právní názor, v jehož konkurenci návrhová argumentace jako celek neobstojí, resp. že by veškeré tyto návrhové body krajský soud vypořádal alespoň implicitně. Krajský soud se tedy i těmto námitkám bude muset věnovat ve svém novém rozhodnutí.

[39] Pokud jde o další námitky stěžovatele uplatněné v kasační stížnosti, Nejvyšší správní soud se k nim naopak v tomto rozsudku vyjádřit nemůže, neboť mu nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu brání v jejich posouzení.

IV. Závěr a náklady řízení

pokračování

[40] Nejvyšší správní soud tedy shledal kasační stížnost ve výše uvedeném rozsahu důvodnou a v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[41] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

P o u č e n í:

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 19 . června 2023

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu