

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudců Petra Mikeše a Jitky Zavřelové v právní věci navrhovatele: **T. H.**, zastoupený JUDr. Radomilem Mackem, advokátem se sídlem nám. J. M. Marků 92, Lanškroun, proti odpůrkyni: **obec Albrechtice**, se sídlem Albrechtice 145, zastoupená JUDr. Stanislavou Peškarovou, advokátkou se sídlem nám. J. M. Marků 55, Lanškroun, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy odpůrkyně – územního plánu Albrechtice vydaného dne 19. 8. 2020 usnesením zastupitelstva odpůrkyně č. 170/2020, o kasační stížnosti odpůrkyně proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 24. 11. 2021, čj. 52 A 62/2021-200,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se odmítá**.
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Odpůrkyni **se vrací** zaplacený soudní poplatek ve výši 5 000 Kč, který bude vyplacen z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto usnesení k rukám zástupkyně odpůrkyně JUDr. Stanislavy Peškarové, advokátky.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a předcházející soudní řízení

[1] Zastupitelstvo odpůrkyně rozhodlo o pořízení územního plánu. Návrh územního plánu byl doručen veřejnou vyhláškou a následně se konalo veřejné projednání návrhu. Navrhovatel je vlastníkem pozemku p. č. XA (trvalý travní porost) zapsaného v katastru nemovitostí pro katastrální území A. u L. Funkční využití daného pozemku bylo návrhem územního plánu řešeno tak, že pozemek byl v jedné své části vymezen jako rozvojová plocha Z8/OS, s funkčním využitím: „občanské vybavení – tělovýchovná a sportovní zařízení“ a v další části byl vymezen jako rozvojová plocha Z9/ZV s funkčním využitím: „veřejné prostranství – veřejná zeleň“. Navrhovatel proti návrhu podal námitky, jimž odpůrkyně nevyhověla. Dne 19. 8. 2020 vydala v záhlaví označené opatření obecné povahy.

Navrhovatel poté podal návrh na zrušení části daného opatření u Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích.

[2] Krajský soud v záhlaví označeným rozsudkem napadené opatření zrušil, a to v souladu s návrhem v části týkající se pozemků p. č. XA, XB, XC a XD. Napadené opatření shledal v rozporu se zákonem v materiálním smyslu a v rozporu s principem proporcionality.

[3] Předně krajský soud napadené opatření shledal v rozporu se zákonem v tom smyslu, že bylo v rozporu s Politikou územního rozvoje ČR. V řízení bylo nesporné, že pozemek p. č. XA je v záplavovém území. Podle Politiky územního rozvoje ČR, bodu 2.2, čl. 26 (ve znění aktualizací 1, 2, 3) lze *Vymezovat zastavitelné plochy v záplavových územích a umísťovat do nich veřejnou infrastrukturu jen ve zcela výjimečných a zvlášť odůvodněných případech*. Pozemek tak nebyl zařazen zcela v souladu s prioritami Politiky územního rozvoje ČR, a tedy v souladu se zákonem v materiálním smyslu. NSS v rozsudku ze dne 25. 5. 2017, čj. 5 As 49/2016-198, uvedl, že jednotlivé požadavky uvedené v prioritách Politiky územního rozvoje ČR nemají povahu nepřekročitelných norem, avšak spíše politických vizí a cílů. K tomu však krajský soud dodal, že pokud dojde k jejich překročení, je třeba takový krok řádně odůvodnit. Jinak by postrádaly svůj sjednocující význam pro politiku územního plánování. Takové odůvodnění v daném případě chybělo. Podle § 53 odst. 5 písm. e) stavebního zákona platí, že součástí odůvodnění územního plánu je kromě náležitostí vyplývajících ze správního řádu zejména komplexní zdůvodnění přijatého řešení včetně vybrané varianty. Samotné tvrzení, že i v předchozím územním plánu byla plocha vedena jako zastavitelná („plochy smíšené nezastavěného území“), nelze považovat za řádné odůvodnění, jestliže nově zvolené zařazení („občanské vybavení – tělovýchovná a sportovní zařízení (OS)“) jde zcela zřetelně proti smyslu politiky územního rozvoje. Soud proto dospěl k závěru, že nebyl dostatečně naplněn materiální znak zákonnosti, neboť územní plán neuvádí důvod, který by řádně odůvodňoval zvolený výjimečný postup.

[4] Dále krajský soud shledal napadené opatření v rozporu s principem proporcionality. Navrhovatel s použitím svého pozemku k vybudování zázemí pro sportovní prostory a k jeho využívání jako veřejné zeleně nesouhlasil. Bez souhlasu navrhovatele přitom nelze takto jeho pozemek využít. Navíc je tento pozemek oplocený. Pokud odpůrkyně i za takové situace přijala zvolené řešení, s výslovným přiznáním, že funkční využití pozemku pravděpodobně nebude uskutečněno, pak takové zvolené řešení nelze považovat za nezbytné omezení vlastnického práva. Je-li totiž pravděpodobné, že nebude účel naplněn, nejde o proporcionální úpravu. Navíc odpůrkyně prodala jiné pozemky v okolí – pozemky p. č. XB, XC a XD (sousední pozemky) – které sloužily pro parkování vozidel účastníků sportovních akcí. Nezodpovězena tak zůstala otázka vhodnosti. Tedy proč právě navrhovatelův pozemek by měl do budoucna sloužit jako zázemí pro tělovýchovu, když tuto funkci dosud prokazatelně plnily sousední pozemky, které nadto nejsou v záplavovém území a které jsou nadále určeny ke komerčnímu využití. S ohledem na tyto okolnosti není navrhovatelův pozemek tím nejvhodnějším. Budou-li sousední pozemky využity k jinému účelu a navrhovatelův pozemek nebude možno reálně bez jeho souhlasu pro zázemí využít, pak vyvstává otázka, kde zázemí vlastně bude. Zvolené řešení tak nevedlo k uspokojivému a proporcionálnímu vyřešení funkčního využití území, neboť realizace veřejného zájmu je zjevně již v době územního plánování více než nejistá (účely vyvlastnění podle § 170 stavebního zákona nejsou splněny).

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření navrhovatele

[5] Odpůrkyně (stěžovatelka) podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Ta směřuje do dvou okruhů: (i) nezákonnosti opatření pro rozpor s Politikou územního rozvoje ČR a (ii) rozporu s principem proporcionality.

[6] Stěžovatelka nesouhlasí s tím, že by bylo opatření v rozporu s Politikou územního rozvoje ČR. Krajský soud správně odkázal na rozsudek NSS čj. 5 As 49/2016-198 pro závěr, že priority uvedené v Politice územního rozvoje ČR nemají povahu nepřekročitelných norem, ale dle názoru stěžovatelky již nesprávně dodal, že jejich případné překročení je třeba řádně odůvodnit. Stěžovatelka poukazuje na to, že záměr rozšířit sportovní areál bude možné provést jen se souhlasem vlastníka dotčeného pozemku (navrhovatele). V současnosti navrhovatel na pozemku provádí zemědělskou výrobu – chová zvěř (vodní drůbež, koně, ovce, prasata apod.). Takové využití pozemku územní plán nepředepisuje a navrhovatel ani příslušnou změnu nikdy nepožadoval. Co se týče odůvodnění, tak územním plánem vymezení rozvojové plochy na pozemku navrhovatele bylo přebráno z předcházejícího územního plánu. V něm byla plocha určena pro rozvoj sportovních aktivit v obci. Toto vymezení bylo odsouhlaseno a projednáno v rámci platné územně plánovací dokumentace obce a nebylo jej třeba měnit. S ohledem na tyto důvody bylo odůvodnění zcela dostačující.

[7] Stěžovatelka nesouhlasí ani se závěry krajského soudu ohledně proporcionality. Krajský soud své závěry postavil na tom, že kromě pozemku navrhovatele jsou v okolí jiné vhodné pozemky, které sloužily danému účelu a které nejsou v záplavovém území. Stěžovatelka k tomu uvádí, že se na ni Motorcentrum Cotkyně s.r.o. obrátila v roce 2013 se záměrem zřídit v obci autoservis. Stěžovatelka tuto nabídku přijala a prodala této společnosti dané pozemky. Když následně v roce 2015 přijímala nový územní plán, zahrnuje do něj i možnost komerčního využití těchto pozemků. Stavbu autoservisu pak stavebním úřad povolil a toto rozhodnutí nabylo právní moci před právní mocí napadeného rozsudku. Dle § 101d odst. 4 s. ř. s. platí, že je-li zrušena část územního plánu, nemá to dopad na stavebníka, který již získal územní a stavební rozhodnutí. Co se týče parkování vozidel na těchto dalších pozemcích, tak nebylo prokázáno, že tam vozidla parkovala kvůli sportovní akci stěžovatelky. V srpnu se každoročně koná v obci Albrechtice Mezinárodní mistrovství závodů automobilů do vrchu Maverick Hill Climb Czech. Návštěvníci této akce parkují na všech dostupných pozemcích, včetně daných pozemků. Co se týče parkování kvůli fotbalovým akcím, stěžovatelka má v okolí zajištěno zázemí pro parkování vozidel, což je i zřejmé z územního plánu. Úvahy krajského soudu o tom, že není jasné, kde bude zázemí pro tělovýchovu, jsou proto nadbytečné a nedůvodné.

[8] Navrhovatel ke kasační stížnosti poznamenává, že je otázkou, zda je pro svou neurčitost vůbec projednatelná. Co se týče nedostatečného odůvodnění nesouladu s Politikou územního rozvoje ČR, není jasné, zda stěžovatelka tvrdí, že odůvodnění nebylo třeba, anebo zda tvrdí, že územní plán odůvodnění obsahuje. Každopádně z kasační stížnosti plyne, že pozemek navrhovatele nebyl jako plocha pro sportovní aktivity nikdy užíván, o čemž stěžovatelka ví. Stěžovatelka rovněž sama přiznává, že využití pozemku navrhovatele pro sportovní účely by bylo možné jen s jeho souhlasem, přičemž ten své zamítavé stanovisko jasně prezentuje. Není pak pravdou, že by navrhovatel změnu územního plánu (pro jím zvolené využití pozemku) nepožadoval. Chybí tedy tvrzení stěžovatelky o řádném

zdůvodnění toho, proč veřejnou infrastrukturu umístila v záplavovém území a na pozemku, který je dlouhodobě užíván pro jiný účel a který pro účel vymezený územním plánem prakticky využít nelze.

[9] Co se týče argumentace stěžovatelky k otázce proporcionality, oceňuje navrhovatel, že stěžovatelka konečně přiznává, že pozemky prodala společnosti Motorcentrum Cotkyně s.r.o. se záměrem vybudovat v obci autoservis. To, zda a v jakém rozsahu mohou být práva a povinnosti ze vztahů vzniklých před zrušením opatření obecné povahy dotčena či nikoli však v dané věci nehraje žádnou roli. Rozsudek krajského soudu se nedotýká platnosti kupní smlouvy, ale pouze reaguje na skutečnost, že v územním plánu chybí zdůvodnění toho, proč právě navrhovatel je ten, kdo má snášet omezení daná územním plánem. Což platí tím spíše v situaci, kdy nelze důvodně předpokládat, že záměr územního plánu může být v budoucnu uskutečněn, a naopak vhodných pozemků, které obec měla k dispozici, se neuváženě zbavila.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud se i s ohledem na vyjádření navrhovatele zabýval tím, zda je kasační stížnost v podané podobě vůbec věcně projednatelná. Dospěl přitom k závěru, že kasační stížnost není přípustná.

[11] Kasační stížnost lze podat jen z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. Kasační stížnost podaná z jiných důvodů je nepřipustná dle § 104 odst. 4 s. ř. s. Kasační stížnost je nepřipustná mimo jiné tehdy, pokud se kasační námitky míjí s rozhodovacími důvody napadeného rozhodnutí (srov. usnesení NSS ze dne 21. 7. 2022, čj. 8 As 119/2022-19, bod 7, či usnesení NSS ze dne 4. 3. 2004, čj. 1 Azs 23/2004-55). Stěžovatelka rovněž musí reagovat na argumentaci krajského soudu a uvádět, z jakých důvodů jsou závěry, které krajský soud v napadeném rozsudku uvedl, nesprávné. Pokud tak neučiní a pouze znovu zopakuje námitky, které uvedla v řízení před krajským soudem, aniž by jakkoliv reflektovala argumentaci krajského soudu, pak za předpokladu, že uvedené námitky krajský soud vypořádal a nelze v jejich opakování spatřovat setrvání na dříve vznesené argumentaci, která je nadále schopná obstát proti závěrům krajského soudu, nejsou takové námitky přípustné (usnesení NSS z 10. 9. 2009, čj. 7 Afs 106/2009-77, č. 2103/2010 Sb. NSS; z 15. 9. 2009, čj. 6 Ads 113/2009-43; nebo ze 14. 6. 2016, čj. 1 As 271/2015-36).

[12] Stěžovatelka předně napadá závěry krajského soudu o nezákonnosti územního plánu kvůli chybějícímu odůvodnění nesouladu s Politikou územního rozvoje ČR. Stěžovatelka výslovně uvedla pouze tolik, že nesouhlasí s krajským soudem, že by musel být takový nesoulad odůvodněn. Nad rámec takto obecně vysloveného nesouhlasu však neuvádí žádné argumenty. Tato část kasační stížnosti tak pro svoji obecnost nepředstavuje projednatelnou kasační námitku (viz například rozsudek NSS z 26. 4. 2023, čj. 8 As 163/2021-59, odst. 25). Stěžovatelka dále uvádí, že záměr bude možné uskutečnit jen se souhlasem navrhovatele a že v současnosti navrhovatel pozemek užívá k jinému účelu, než odpovídá vymezení plochy v dřívějším i napadeném územním plánu. Tyto argumenty se však nijak zákonnosti územního plánu netýkají. Krajský soud na těchto skutečnostech své závěry nestavěl. Stěžovatelka se proto v této části míjí s rozhodovacími důvody krajského soudu, a její argumentace v tomto směru je tak (ve světle výše odkazované judikatury) nepřipustná.

pokračování

Závěrů krajského soudu se může týkat až poslední odstavec dané části kasační stížnosti. V něm stěžovatelka poukazuje na to, že vymezení plochy pro rozvoj sportovních aktivit bylo převzato z předchozí územně plánovací dokumentace. To však stěžovatelka tvrdila již v řízení před krajským soudem a ten na tento argument reagoval. V odst. 23 napadeného rozsudku uvedl: „*Samotné tvrzení, že i v předchozím územním plánu byla plocha vedena jako zastavitelná („plochy smíšené nezastavěného území“), nelze považovat za řádné odůvodnění, jestliže nově zvolené zařazení („občanské vybavení – tělovýchovná a sportovní zařízení (OS)“) jde zcela zřetelně proti smyslu Republikové politiky územního rozvoje ČR.“*. Podle krajského soudu tedy samotná skutečnost, že plocha byla již historicky vedena jako zastavitelná, neznamená, že by se stěžovatelka nemusela souladem s Politikou územního rozvoje ČR zabývat. A to i s ohledem na to, že nové zařazení jde jasně proti smyslu Politiky územního rozvoje ČR. Na tento argument stěžovatelka nijak nereaguje a pouze opakuje, že vymezení plochy bylo převzato z předchozí územně plánovací dokumentace. Jedná se tak o opakovanou námitku, která nereaguje na vypořádání ze strany krajského soudu. Jako taková je tedy tato námitka také nepřipustná.

[13] Dále stěžovatelka napadá závěry krajského soudu ohledně proporcionality. Krajský soud svůj závěr postavil předně na tom, že navrhovatel s využitím svého pozemku pro daný účel (pro tělovýchovná a sportovní zařízení) nesouhlasí. V řízení je nesporné (stěžovatelka to opakuje i v kasační stížnosti), že bez souhlasu navrhovatele takto pozemek využít nelze. Krajský soud tedy dovodil, že se nemůže jednat o přiměřené omezení práv navrhovatele, když je jasné, že toto omezení nebude sloužit žádnému účelu, protože pozemek nebude možné pro zvolený účel využít. Na tento stěžejní argument krajského soudu stěžovatelka nereaguje nijak. Reaguje pouze na další část zdůvodnění krajského soudu. V ní se uvádí, že není jasné, proč byl k danému účelu zvolen zrovna pozemek navrhovatele. Ten je totiž oplocen, nachází se v záplavovém území a je využíván k drobné zemědělské činnosti. Naopak sousední pozemky (p. č. XD, XB a XC) nejsou v záplavovém území, jsou určeny ke komerčnímu využití a byly užívány pro parkování vozidel během sportovních akcí. Stěžovatelka na tuto část argumentace reaguje s tím, že vozidla na sousedních pozemcích neparkovala během akcí pořádaných stěžovatelkou, ale během mistrovství závodů automobilů do vrchu. Tato argumentace se však opět míjí s rozhodovacími důvody krajského soudu. Ten netvrdil, že na sousedních pozemcích automobily parkují během sportovních akcí stěžovatelky. Soud vycházel z fotografie předložené navrhovatelem, který k ní uvedl, že zachycuje parkování vozidel během závodů automobilů do vrchu (viz protokol o jednání před krajským soudem ze dne 15. 11. 2021). Stěžovatelkou tvrzená skutečnost tedy závěry krajského soudu nijak nezpochybňuje. Krajský soud nezaložil své závěry na tom, že na sousedních pozemcích automobily parkovaly během sportovních akcí stěžovatelky, ale na tom, že tam obecně během sportovních akcí parkovaly. Z tohoto důvodu se dané pozemky podle krajského soudu jeví být vhodnější pro tělovýchovná a sportovní zařízení než pozemek navrhovatele (který tímto způsobem užíván nebyl, je v záplavovém území a je oplocen). Argumentace stěžovatelky se tak opět s rozhodovacími důvody krajského soudu míjí. Dále stěžovatelka v této souvislosti uvádí, že má zajištěné zázemí pro parkování vozidel v okolí fotbalového hřiště. Úvaha krajského soudu o tom, že není jasné, kde takové zázemí bude, je proto nadbytečná. Krajský soud však tuto úvahu vedl v tom směru, že pokud na sousedních pozemcích zařízení pro sport a tělovýchovu nebude a nebude ani na pozemku navrhovatele (jelikož ten s tímto záměrem nesouhlasí), pak není jasné, kde toto zařízení bude. Tato úvaha se tedy netýkala pouze parkování vozidel, ale

celkově zařízení pro tělovýchovu a sport (kam může i nemusí spadat i parkování vozidel během sportovních akcí). Stěžovatelka se touto argumentací tedy opět s rozhodovacími důvody napadeného rozsudku mýjí.

[14] Stěžovatelka rovněž v dané části kasační stížnosti ohledně proporcionality uvádí, že případné zrušení územního plánu nebude mít vliv na to, že na sousedních pozemcích může proběhnout (vzhledem k pravomocnému stavebnímu povolení) stavba autoservisu. Tento argument se však také mýjí s rozhodovacími důvody krajského soudu. Ten neposuzoval (a ani posuzovat nemohl) jak budou pozemky využity v budoucnu po zrušení územního plánu. Soud rozhoduje v daném řízení podle skutkového a právního stavu v době vydání opatření obecné povahy (§ 101b odst. 3 s. ř. s.). Není úlohou soudu v takovém řízení posuzovat, jak budou pozemky využity v budoucnu v nové územně plánovací dokumentaci; to je úlohou stěžovatelky a soud nemůže takto do její působnosti zasahovat. I tato argumentace se tak s rozhodovacími důvody krajského soudu mýjí.

[15] Zbývá dodat, že s ohledem na nepřipustnost uplatněné argumentace kasační soud neprováděl stěžovatelkou navržené důkazy.

IV. Závěr a náklady řízení

[16] Z výše popsanych důvodů tak Nejvyšší správní soud odmítl kasační stížnost jako nepřipustnou ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s. ve spojení s § 46 odst. 1 písm. d) a § 120 s. ř. s.

[17] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 3 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s., podle nichž nemá právo na náhradu nákladů řízení žádný z účastníků, byla-li kasační stížnost odmítnuta.

[18] Nejvyšší správní soud rozhodl o vrácení soudního poplatku za řízení o kasační stížnosti ve výši 5 000 Kč stěžovatelce podle § 10 odst. 3 věty poslední zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích. Podle tohoto ustanovení soud vrátí z účtu soudu zaplacený poplatek, byl-li návrh na zahájení řízení před prvním jednáním odmítnut. Soudní poplatek ve výši 5 000 Kč tak bude v souladu s § 10a odst. 1 zákona o soudních poplatcích vrácen k rukám zástupkyně odpůrkyně JUDr. Stanislavy Peškárové, advokátky, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

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

V Brně 25. srpna 2023

Milan Podhrázký
předseda senátu