



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Tomáše Foltase a soudců Davida Hipšra a Lenky Krupičkové v právní věci navrhovatele: I. Ž., zastoupen Mgr. Martinem Štuksou, advokátem se sídlem Kaplická 1037/12, Praha 4, proti odpůrkyni: **obec Popovičky**, se sídlem K Rybníku 12, Chomutovice, zastoupena Mgr. et Mgr. Michalem Bouškou, advokátem se sídlem Teplého 2786, Pardubice, v řízení o kasační stížnosti navrhovatele proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 11. 1. 2023, č. j. 55 A 94/2022-48,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Navrhovatel **je p o v i n e n** zaplatit odpůrkyni na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku 8 228 Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce odpůrkyně Mgr. et. Mgr. Michala Boušky, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Shora označeným rozsudkem Krajský soud v Praze (dále též „krajský soud“) zamítl návrh, kterým se navrhovatel domáhal zrušení opatření obecné povahy – Územního plánu Popovičky (dále též „územní plán“), jehož pořizovatelem byl Městský úřad Říčany (dále též „pořizovatel“). Krajský soud shledal, že navrhovatel byl v průběhu procesu pořizování napadeného územního plánu pasivní, resp. své námitky uplatnil opožděně, a proto odpůrkyně neměla povinnost se těmito námitkami zabývat. Podle konstantní judikatury správních soudů totiž proporcionalita opatření obecné povahy nemůže být předmětem soudního přezkumu, nemohla-li být pro nedůvodnou pasivitu navrhovatele posouzena v průběhu pořizování daného opatření obecné povahy. Soud se pak dříve neuplatněnou námitkou nepřiměřenosti zásahu do práv vlastníka zabývá jen v případech, kdy zásah do

vlastnického práva musel být pořizovateli již v době přípravy územního plánu zcela zjevný a jedná se o zásah dosahující značné intenzity, blížící se vyvlastnění dotčených nemovitostí (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2016, č. j. 10 As 183/2016-35, ze dne 21. 8. 2020, č. j. 6 As 270/2019-38 atp.). O takový případ se však v případě předmětných pozemků ve vlastnictví stěžovatele (pozemek p. č. XA v k. ú. P., dále též „pozemek p. č. XA“ a pozemek p. č. XB k. ú. P., dále též „pozemek p. č. XB“) nejedná. Krajský soud nepřisvědčil ani žádné další návrhové argumentaci. Neshledal ani existenci žádných zásadních vad. Návrh proto zamítl. Rozsudek krajského soudu (stejně jako všechna dále citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu) je dostupný na www.nssoud.cz a soud na něj na tomto místě pro stručnost odkazuje.

II.

[2] Proti rozsudku krajského soudu podal navrhovatel (dále též „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů dle § 103 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“). Podle stěžovatele krajský soud pochybil, pokud žalobu zamítl, neboť se v daném případě jedná o zásah do vlastnického práva, který musel být pořizovateli územního plánu již v době přípravy zjevný a který se svou intenzitou blíží vyvlastnění. Dle názoru stěžovatele došlo změnou funkčního využití části jeho pozemku p. č. XA k nezákonnému a nepřiměřenému zásahu do jeho vlastnických práv. Bylo narušeno legitimní očekávání stěžovatele jakožto vlastníka stavebního pozemku, ke kterému bylo dokonce vydáno stavební povolení a u kterého stěžovatel učinil kroky k jeho realizaci. Stěžovatel tak má za to, že krajský soud pochybil, pokud dospěl k závěru, že se nejedná o tak závažný zásah, aby svou intenzitou dosáhl účinků srovnatelných s vyvlastněním. Stěžovatel dále brojil proti změně způsobu využití části pozemku par. č. XB z biokoridoru na hřbitov. Tato změna představuje rovněž nepřipustný zásah do vlastnických práv stěžovatele; i v tomto případě se jedná o zásah rovnající se vyvlastnění. Způsob využití pozemku je omezením ve prospěch veřejného zájmu obce, který zasahuje do legitimního očekávání stěžovatele. Na změnu funkčního využití pozemku navíc nelze nahlížet izolovaně, neboť pozemek p. č. XB bezprostředně sousedí s dalšími pozemky stěžovatele, u kterých již byly učiněny kroky k jejich zastavení a souvisejícím úpravám. V jednání odpůrkyně tak stěžovatel shledává obcházení institutu vyvlastnění pozemků prostřednictvím přijatého územního plánu. Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III.

[3] Odpůrkyně podala ke kasační stížnosti vyjádření, ve kterém se ztotožnila s rozsudkem krajského soudu. Dle názoru odpůrkyně se stěžovatel v soudním řízení pouze nepřipustně snaží dohnat to, co v důsledku své pasivity v procesu pořizování napadeného územního plánu zameškal. Změna územně plánovací dokumentace přitom nebyla takového rázu, že by měla i bez podání námítky ze strany stěžovatele otevřít prostor pro kompletní přezkum přiměřenosti regulace. Stěžovatel neuvádí žádné důvody, z nichž by bylo možné dovodit opak. Územní plán na stěžovatelem spoluvlastněných pozemcích běžně vymezuje jednotlivé funkční plochy. Nestanovuje žádná zvláštní omezení typicky co do založení předkupního práva či vymezení veřejně prospěšné stavby na dotčených pozemcích. Zdůraznila, že regulace obsažená v napadeném územním plánu přesně vychází z faktického

pokračování

stavu pozemků stěžovatele a znalosti dotčeného místa. Ve vztahu k pozemku p. č. XA sleduje územní plán linii mezi částí pozemku, na které se nachází travnatá plocha a která byla zařazena do plochy NS (smíšené nezastavěné území), a zbylou větší částí pozemku, která již byla zasažena stavební a další činností, a proto zůstala i dle napadeného územního plánu využívána jako zóna smíšené výroby a skladování. Jedná se tak o běžné vymezení funkčních ploch územním plánem, které ve vztahu k dotčenému pozemku nestanovuje žádná zvláštní omezení. Intenzita zásahu u pozemku p. č. XB je navíc ještě o to nižší, že původní územní plán v tomto místě vymezoval biokoridor a že tedy ani dříve nešlo o stavebně využitelný pozemek. Dodala, že územní plán v žádném ohledu neumožňuje využití dané plochy proti vůli spoluvlastníků dotčeného pozemku (jeho části). O obdobu vyvlastnění se tak jednat nemůže. O jednotném funkčním celku pak není možné ve vztahu k pozemkům stěžovatele hovořit, neboť tyto takový celek z hlediska územně plánovací regulace netvořily ani dříve s ohledem na zařazení do různých funkčních ploch, resp. s ohledem na vymezení biokoridoru na jednom z nich. Hovoří-li stěžovatel o legitimním očekávání, pak není zřejmé, na co mělo být vázáno. Odpůrkyně proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

IV.

[4] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[5] Kasační stížnost není důvodná.

[6] Stěžovatel v kasační stížnosti poukazoval i na nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Podle označeného ustanovení lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

[7] Podle ustálené judikatury platí, že má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal správní soud za rozhodný, jak uvažil o pro věc zásadních a podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodných skutečností, proč považuje právní závěry účastníků řízení za nesprávné a z jakých důvodů považuje pro věc zásadní argumentaci účastníků řízení za lichou (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1995, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, a ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, všechny dostupné na <http://nalus.usoud.cz>, nebo rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003-130, č. 244/2004 Sb.NSS, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52, ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004-62, a ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008-76, všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz).

[8] Těmto požadavkům napadený rozsudek dostál. Krajský soud své závěry náležitě zdůvodnil a uvedl, proč považuje návrhové námitky za liché. Jeho argumentace netrpí ani vadou nesrozumitelnosti. Z rozsudku je patrné i to, z jakého skutkového stavu krajský soud vycházel, jak zohlednil podstatné skutkové okolnosti a jak na skutkový stav aplikoval

rozhodnou právní úpravu. Krajský soud se nedopustil ani žádných jiných závažných vad. Nepřehlédl ani důkazní návrhy stěžovatele. Nejvyšší správní soud připomíná, že nepřezkoumatelnost není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak podrobně by měl být rozsudek odůvodněn, ale objektivní překážkou, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkoumat napadené rozhodnutí (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016-24, a ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 146/2017-35). Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat (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). Nejvyšší správní soud není názoru, že by rozsudek krajského soudu takovými vadami trpěl.

[9] Nejvyšší správní soud neshledal ani existenci žádných vad s vlivem na zákonnost v postupu odpůrkyně (§ 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.). Postup správního orgánu byl limitován přístupem stěžovatele, který neuplatnil ani jednu včasnou námitku, přičemž s ohledem a povahu daných změn nebylo lze dovodit ani existenci zásahu rovnajícího se vyvlastnění (viz dále). Na podkladě stížných tvrzení a obsahu spisu nelze souhlasit ani s obecnou námitkou dovozující libovůli v postupu odpůrkyně či jiný vadný postup s vlivem na zákonnost napadeného správního aktu (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2013, č. j. 1 Aos 3/2012-59, ze dne 23. 7. 2008, č. j. 3 As 51/2007-84, ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98 atp.).

[10] Z uvedené, jakož i z další judikatury (např. rozsudky ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 Aos 3/2013-29, ze dne 30. 3. 2016, č. j. 8 As 121/2015-53 atp.) vyplývá tzv. algoritmus přezkumu opatření obecné povahy. Tento algoritmus spočívá v pěti krocích, a to zkoumání, zda: za prvé, je dána pravomoc správního orgánu vydat opatření obecné povahy; za druhé, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání ultra vires); za třetí, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem; za čtvrté, zda je opatření obecné povahy co do obsahu v rozporu se zákonem (materiální kritérium); a za páté v přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality (kritérium přiměřenosti regulace). V rámci pátého kroku popsaného algoritmu, tj. při přezkumu proporcionality územního plánu, jsou správní soudy povinny zkoumat, zda má zásah ústavně legitimní a o zákonné cíle opřený důvod, zda je zásah činěn v nezbytně nutné míře, zda je zásah činěn nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, zda je zásah činěn nediskriminačním způsobem a zda je zásah činěn s vyloučením libovůle (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS, či rozsudek ze dne 16. 2. 2016, č. j. 3 As 195/2015-55).

[11] Je přitom třeba zdůraznit, že správní soudy jsou při přezkumu územních plánů (zejména pak při přezkumu jejich proporcionality) povinny postupovat zdrženlivě. V rozsudku ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, například zdejší soud uvedl, že v rámci územního plánování: *„vždy jde o vyvážení zájmů vlastníků dotčených pozemků s ohledem na veřejný zájem, kterým je v nejširším slova smyslu zájem na harmonickém využití území. Tato harmonie může mít nesčíslně podob a ve své podstatě nebude volba konkrétní podoby využití určitého území výsledkem ničeho jiného než určité politické procedury v podobě schvalování územního plánu, v níž je vůle politické jednotky, která o něm rozhoduje, tedy ve své podstatě obce*

pokračování

rozhodující svými orgány, omezena, a to nikoli nevýznamně, požadavkem nevybočení z určitých věcných (urbanistických, ekologických, ekonomických a dalších) mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování. Uvnitř těchto mantinelů však zůstává vcelku široký prostor pro autonomní rozhodování příslušné politické jednotky. Jinak řečeno – není úkolem soudu stanovovat, jakým způsobem má být určité území využito; jeho úkolem je sledovat, zda příslušná politická jednotka (obec) se při tvorbě územního plánu pohybovala ve shora popsaných mantinelech. Bylo-li tomu tak, je každá varianta využití území, která se takto ‚vejde‘ do mantinelů územního plánování, akceptovatelná a soud není oprávněn politické jednotce vnucovat variantu jinou.“ Obdobně srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2013, č. j. 1 AOs 3/2012-59, ze dne 16. 3. 2020, č. j. 1 As 245/2019-38, atp.

[12] Rozsah soudního přezkumu, zvláště ve vztahu k nároku na podrobnost odůvodnění a posouzení proporcionality územního plánu, přitom ovlivňuje procesní pasivita navrhovatele (stěžovatele). V usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010 č. j. 1 Ao 2/2010-116, č. 2215/2011 Sb. NSS, k tomu kasační soud shrnul, že (důraz přidán) „[p]rocesní pasivita navrhovatele ve fázích správního řízení předcházejícího přijetí opatření obecné povahy může být způsobena faktory subjektivními i objektivními. Její význam pro úspěšnost žaloby posoudí soud (§ 101a a násl. s.ř.s.) s přihlédnutím ke všem individuálním okolnostem případu, a to při zkoumání procesního postupu správního orgánu, při hodnocení případného rozporu opatření obecné povahy s právními předpisy, jakož i při hodnocení přiměřenosti zásahu do práv a povinností navrhovatele. Přitom je povinen vzít v úvahu práva a povinnosti těch, jimž by zrušení opatření obecné povahy podle návrhu způsobilo újmu na jejich vlastních právech.“

[13] Mezi stranami není sporné, že stěžovatel v předmětném katastrálním území disponuje vlastnickým právem k pozemkům p. č. XC, XA, XB, XD a st. p. č. XE. Stejně tak není sporné, že usnesením ze dne 27. 9. 2012 zastupitelstvo obce Popovičky rozhodlo o pořízení nového územního plánu obce, následně Městský úřad Říčany zpracoval návrh územního plánu pro veřejné projednání. V navrženém územním plánu byla západní část stěžovatelova pozemku p. č. XA zařazena do plochy NS (smíšené nezastavěné území) a pozemek p. č. XB byl zařazen do plochy OH-51 (občanské vybavení – hřbitov). Konání veřejného projednání bylo ve smyslu § 52 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále též „stavební zákon“), oznámeno veřejnou vyhláškou ze dne 13. 11. 2020 a proběhlo dne 16. 12. 2020. K verzi územního plánu projednávané na veřejném projednání stěžovatel námitky nepodal. Jelikož byla na základě stanovisek orgánu ochrany přírody a krajiny a orgánu ochrany zemědělského půdního fondu upravena a doplněna výroková část územního plánu i jeho odůvodnění, bylo nutné tuto podstatnou změnu znovu projednat na opakovaném veřejném projednání. Nicméně v otázkách změn funkčního využití pozemků, proti kterým v nyní projednávaném případě brojí stěžovatel, zůstal upravený návrh shodný s návrhem původním, a proto již tyto změny nebyly předmětem opakovaného veřejného projednání. Oznámení o konání opakovaného veřejného projednání bylo stejně jako v předchozím případě oznámeno veřejnou vyhláškou ze dne 8. 4. 2022. Stěžovatel nejprve zaslal pořizovateli dne 25. 4. 2022 nesouhlas s návrhem územního plánu, následně podal dne 6. 5. 2022 ke znění návrhu územního plánu připomínky a dne 12. 5. 2022 námitky. Opakované veřejné projednání se konalo dne 12. 5. 2022, o vydání napadeného územního plánu pak bylo rozhodnuto dne 24. 8. 2022. Námitky

stěžovatele byly přitom vyhodnoceny jako opožděné, jelikož se týkaly verze návrhu územního plánu, která byla veřejně projednána dne 16. 12. 2020.

[14] Dle § 52 odst. 2 stavebního zákona platí, že *námítky proti návrhu územního plánu mohou podat pouze vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem řešení, oprávněný investor a zástupce veřejnosti.*

[15] Dle § 52 odst. 3 stavebního zákona mohou dotčené osoby podat námítky do 7 dnů ode dne veřejného projednání, přičemž platí, že *k později uplatněným stanoviskům, připomínkám a námítkám se nepřiblíží.*

[16] Ustanovení § 53 odst. 2 stavebního zákona stanoví, že *upravený návrh a případné upravené nebo doplněné vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území se v rozsahu těchto úprav projedná na opakovaném veřejném projednání; přitom se postupuje obdobně podle § 52 (důraz přidán soudem).*

[17] S ohledem na obsah spisu souhlasí kasační soud s krajským soudem, že stěžovatel uplatnil předmětné námítky opožděně. Námítky stěžovatele se úprav provedených mezi veřejným projednáním a opakovaným veřejným projednáním netýkaly, přičemž pořizovatel postupoval v souladu se zákonem a o konání veřejného projednání řádně informoval vydáním veřejné vyhlášky, kterou vyvěsil na úřední desce obce. Stěžovatel proto měl možnost se o konání veřejného projednání dozvědět a včas podat námítky relevantní pro v té době pojednávanou verzi změn v územním plánu. Takto však nepostupoval. Námítky uplatnil opožděně, neboť je podal až k verzi návrhu územního plánu projednávané na opakovaném veřejném projednání, které se ale změny funkčního využití dotčených pozemků stěžovatele (p. č. XA a XB) netýkalo.

[18] Uvedená pasivita pak má logicky následky i do soudního přezkumu. V souladu s ustálenou judikaturou zdejšího soudu platí, že proporcionalita přijatého řešení (pátý krok algoritmu) nemůže být předmětem soudního přezkumu, nemohl-li ji pro nedůvodnou pasivitu navrhovatele posoudit odpůrce v průběhu pořizování daného opatření obecné povahy. Pokud účastník mohl při přiměřené péči o svá práva podat věcné námítky či připomínky proti připravovanému řešení a bez objektivních důvodů tak neučinil, nemůže Nejvyšší správní soud bez závažných důvodů porušit právní jistotu dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy územního plánu a nyní tento územní plán respektují. Mohlo by tím docházet k situacím, že by účastníci v průběhu přípravy neaktivní měli výhodnější postavení a jejich práva by byla chráněna ve větší míře než práva účastníků, kteří svá práva zákonem předpokládaným způsobem hájili. Řízení před soudem totiž není nástrojem rozhodování věcných sporů o využití území; tyto spory zásadně mají být vypořádány v řízení před správními orgány a s využitím příslušných nástrojů správního procesu (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 2. 2023, č. j. 7 As 232/2022-25, ze dne 28. 8. 2012, č. j. 1 Ao 1/2010-247, ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 AOs 3/2013-29, ze dne 30. 3. 2016, č. j. 8 As 121/2015-53, ze dne 26. 10. 2016, č. j. 10 As 183/2016-35). Praxi, podle níž v případě pasivních navrhovatelů přezkoumávají správní soudy pouze zákonnost v obecném smyslu, nikoliv však její aspekt spočívající v proporcionalitě přijatého řešení ve vztahu ke konkrétnímu pozemku, potvrdil i Ústavní soud, a to jak v nálezu ze dne 9. 12. 2013, sp. zn. I. ÚS 1472/12 (N 211/71 SbNU 483), tak

pokračování

i v řadě odmítavých usnesení (ze dne 5. 1. 2012, sp. zn. II. ÚS 482/10, ze dne 15. 2. 2013, sp. zn. III. ÚS 3800/11, ze dne 11. 6. 2019, sp. zn. I. ÚS 1055/19, či ze dne 4. 2. 2020, sp. zn. IV. ÚS 97/19).

[19] Výjimkou z výše uvedeného principu, kromě existence objektivních okolností, pro které byl stěžovatel ve správním řízení procesně pasivní, je případ, „kdy zásah do vlastnického práva musel být pořizovateli již v době přípravy územního plánu zcela zjevný a jedná se o zásah dosahující značné intenzity, blížící se vyvlastnění dotčených nemovitostí“. Takto závažnou situaci dovodil Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 23. 5. 2013, č. j. 7 AOs 4/2012-31 (územní plán Dobříše). Soud shledal, že (územním plánem) vytvořený průchod přes pozemky účastníků vedl k závažnému zásahu blížícímu se vyvlastnění, a proto bylo nutno přistoupit k ochraně jejich práv i přes jejich pasivitu. O takovou situaci se však v případě pozemku p. č. XA nejedná. Předmětná změna spočívala v omezení zastavitelnosti pozemku, přičemž i po změně zůstala část pozemku zastavitelná. Zařazení pozemku stěžovatele do nezastavitelného území, tedy změna zastavitelnosti území, přitom představuje „pouhou“ změnu funkčního využití pozemku (srov. obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 5 As 24/2017). Nejvyšší správní soud v této souvislosti upozorňuje, že „stanovit funkční využití území ... je činností, do které správní soudy mohou pouze minimálně zasahovat. Soudy rozhodně nepřísluší přezkoumávat, zda bylo pro určitý pozemek či území vhodnější zvolit ten či onen způsob funkčního využití“ (srov. i rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006-74, a ze dne 20. 6. 2019, č. j. 5 As 290/2018-37). Těmto závěrům přisvědčil i Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 7. 5. 2013 sp. zn. III. ÚS 1669/11, ve kterém mj. uvedl, že „územní plán je společenskou dohodou o využití území lidmi, kteří v něm žijí. Rozhodování o rozvoji spravovaného území patří mezi základní práva územní samosprávy. Na územní plán pak v tomto smyslu nutno nahlížet jako na veřejný zájem, v němž se mimo jiné odráží též suma soukromých zájmů obyvatel obce, kupř. na zachování prostředí, v němž žijí (a tím i uchování hodnoty nemovitostí v jejich vlastnictví), v relaci k zalidněnosti, zastavitelnosti obce, krajinnému rázu, životnímu prostředí atd., a to vyjádřených skrze jimi volené zastupitele.“ Zásah srovnatelný s vyvlastněním nelze dovozovat ani při značném omezení zastavitelnosti. K tomu odkazuje soud např. na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2016, č. j. 10 As 183/2016-35, podle něhož omezení zastavitelnosti (jednalo se o požadavek na využití min. 30 % řešeného území pro veřejné prostory) nelze považovat za zásah připodobnitelný vyvlastnění. Bylo na účastníkovi řízení, aby se proti takové změně bránil v procesu územního plánování (a nikoliv až v řízení před správními soudy). „Posouzení proporcionality omezení vlastnického práva požadavkem na využití min. 30 % řešeného území pro veřejné prostory nemůže soud učinit jako první. Správní soud nezná realie daného území, nemůže nabízet orgány územního plánování a nijak a ničím nekorigován zavazovat místní samosprávu právě k určitému typu regulace. Současně však, jak bylo řečeno výše, nebyla žalovaná povinna se touto námitkou zabývat, pokud ji stěžovatelé v příslušné fázi řízení sami neuplatnili. NSS se proto s korektními a patřičně odůvodněnými závěry krajského soudu plně ztotožňuje. Námitku nepřiměřenosti měli stěžovatelé uplatnit v rámci veřejného projednání územního plánu.“ Případ stěžovatele přitom nelze připodobnit ani žádné jiné věci, ve které Nejvyšší správní soud dovodil účinky rovnající se vyvlastnění (srov. např. případy posuzované v rozsudcích Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2020, č. j. 1 As 177/2019-23, ze dne 28. 5. 2014, č. j. 1 AOs 6/2013-55 atp.). V žádném z uvedených rozsudků nebyla posuzována stejná situace, ke které došlo v daném případě. Vyvlastnění nelze dovozovat ani z (nepodloženého) tvrzení stěžovatele, že

odpůrkyně projevila zájem o odkup pozemků v jeho vlastnictví. Pouhý zájem o odkup (a to i ze strany obce) nelze ztotožňovat s vyvlastněním. Z procesní opatrnosti soud dodává, že snahu odpůrkyně o faktické vyvlastnění nelze dovodit ani z obsahu spisu.

[20] Za situace, kdy se nejednalo o vyvlastnění, pak nelze použít judikaturu, pro kterou by bylo lze prolomit výše uvedená obecná pravidla, která se použijí při nečinnosti dotčených osob. Jak již bylo výše uvedeno, proporcionalita přijatého řešení (pátý krok algoritmu) nemůže být předmětem soudního přezkumu, nemohl-li ji pro nedůvodnou pasivitu navrhovatele (což je i daný případ) posoudit odpůrce v průběhu pořizování daného opatření obecné povahy. Pokud účastník mohl při přiměřené péči o svá práva podat věcné námitky či připomínky proti připravovanému řešení a bez objektivních důvodů tak neučinil, nemůže Nejvyšší správní soud bez závažných důvodů porušit právní jistotu dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy územního plánu a nyní tento územní plán respektují. Takovýto postup by byl rozporný s ústavní zásadou dělby moci, s právem na samosprávu i s ochranou právní jistoty dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy územně plánovací dokumentace. Jinými slovy, nelze po soudu požadovat, aby odborně hodnotil, zda je opatření obecné povahy ve formě územního plánu, jakožto vysoce odborného a komplexního dokumentu, ve vztahu ke stěžovatelům přiměřené, či nikoliv, pokud tuto úvahu neměl možnost posoudit orgán veřejné správy, který územní plán nechává zpracovat specializovanými a kvalifikovanými subjekty v oboru a s ohledem na závazná stanoviska dalších dotčených subjektů, resp. orgán, který ho schvaluje (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2021, č. j. 8 As 152/2019-39, ze dne 7. 2. 2023, č. j. 7 As 232/2022-25, ze dne 26. 10. 2016, č. j. 10 As 183/2016-35 atp.).

[21] Nad rámec uvedeného lze dodat, že ze spisu vyplývá, že důvodem změny byla snaha oddělit stávající východní zóny smíšené výroby od hlavních ploch obytné zástavby zelení (což odpovídalo i stávajícímu využití), jakož i to, že ke změně nedošlo z hlediska celého pozemku (ale pouze jeho části). Ze spisu nadto vyplývá, že původní funkční využití pozemku p. č. XA stěžovatel nevyužil po dobu 20 let, přičemž disponuje pravomocným stavebním povolením, které nemůže být novým územním plánem dotčeno; stěžovateli tak nic nebrání v tom, aby realizoval svůj původní záměr, pro který mu bylo vydáno i stavební povolení. Nový územní plán má účinky pouze *pro futuro* a nemá vliv na již vydané pravomocné územní či stavební povolení. Nový územní plán se tak nemůže dotknout práv stěžovatele v tom směru, že by v jeho důsledku byla zmařena realizace stavebního záměru, na který již bylo vydáno stavební povolení. Jiný postup stavebního úřadu by představoval nepřípustný zásah do práv účastníků stavebního řízení nabytých v dobré víře a narušení principu právní jistoty. Koncept územního plánu musí respektovat vydaná pravomocná stavební povolení, jejichž platnost je omezena toliko dobou jejich platnosti a nemůže být narušena jejich nezařazením do nového územního plánu. Odlišný výklad by *ad absurdum* vedl k tomu, že by již např. několik let řádně umístěné a povolené stavby musely být z důvodu rozporu s novým územním plánem odstraněny (k tomu srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2013, č. j. 1 AOs 3/2013-58, ze dne 12. 9. 2012, č. j. 1 As 107/2012-139, ze dne 25. 6. 2014, č. j. 8 AOs 4/2013-50 apod.). To na druhou stranu neznamená, že by vydané stavební povolení s sebou neslo i možnost jakékoliv budoucí úpravy záměru (odporující územnímu plánu). To je však logickým důsledkem změny územního plánu a nelze z toho dovozovat nepřípustný zásah do vlastnického práva. To platí

pokračování

tím spíše s ohledem na stěžovatelovu pasivitu, resp. fakt že ke změně původního záměru nepřistoupil dříve. Proti územnímu plánu neuplatnil ani včasné námitky, přičemž územní plán i přesto zachovává částečnou zastavitelnost pozemku (viz výše). Z uvedených důvodů tak nelze ani při zohlednění stěžovatelem akcentovaných důsledků (zejména stran omezených možností při změně stavebního povolení, docílení vydání rozhodnutí o změně využití pozemku, vynětí pozemku atp.) dovozovat nutnost zrušení územního plánu pro porušení proporcionality. Nelze souhlasit ani tím, že by právní úprava neumožňovala zrušení vydaného stanoviska (mj. z důvodu změny územního plánu). V době po vydání závazného stanoviska totiž může nabýt účinnosti změna či aktualizace příslušné dokumentace týkající se dotčeného území (např. územně plánovací dokumentace) a vydané závazné stanovisko může být s tímto novým zněním v rozporu. Pokud ještě nedošlo k rozhodnutí nebo k jinému úkonu podle stavebního nebo jiného zákona, pro které bylo závazné stanovisko vydáno, je za takové situace orgán územního plánování oprávněn z moci úřední vydané závazné stanovisko změnit, resp. nahradit ho novým závazným stanoviskem (viz MACHAČKOVÁ, Jana a kol. *Stavební zákon: Komentář*. 3. vydání. Praha C. H. Beck, komentář k § 96b, 2018).

[22] Stěžovatel dále brojil proti změně způsobu využití části pozemku p. č. XB. Uváděl, že i tato změna představuje nepřípustný zásah do jeho vlastnických práv; i v tomto případě se jedná o zásah rovnající se vyvlastnění. Nejvyšší správní soud stěžovateli nepřisvědčil. Předně odkazuje na shora rekapitulovaný přístup stěžovatele, zejména pak na jeho nečinnost v procesu územního plánování. Stěžovatel neuplatnil včasné námitky, resp. nepřednesl relevantní důvody, pro které se nemohl závčas bránit v procesu pořizování územního plánu, což má následky i do soudního přezkumu (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 2. 2023, č. j. 7 As 232/2022-25, ze dne 26. 10. 2016, č. j. 10 As 183/2016-35, či nález Ústavního soudu ze dne 9. 12. 2013, sp. zn. I. ÚS 1472/12). Podle soudu nelze změnu týkající se pozemku p. č. XB považovat za zásah rovný vyvlastnění ve smyslu shora označené judikatury (srov. rozsudek ze dne 23. 5. 2013, č. j. 7 AOs 4/2012-31 a na něj navazující rozsudky). Ačkoliv z odůvodnění napadeného územního plánu vyplývá možný zájem odpůrkyně rozšířit hřbitov na pozemek p. č. XB, napadený územní plán vymezuje i ve vztahu k tomuto dotčenému pozemku pouze jeho funkční využití, které nezakládá žádná další omezení jako je např. předkupní právo či vymezení veřejně prospěšné stavby na dotčeném pozemku. Pro posouzení otázky závažnosti zásahu do vlastnických práv stěžovatele soudem je přitom rozhodující skutečnost, že funkční využití dotčeného pozemku je v územním plánu vymezeno jako občanské vybavení-hřbitov. Situace by byla odlišná tehdy, pokud by byl dotčený pozemek vymezen jako veřejně prospěšná stavba. Dle § 2 odst. 1 písm. n) stavebního zákona se v případě veřejně prospěšné stavby jedná o *stavbu pro veřejnou infrastrukturu určenou k rozvoji nebo ochraně území obce, kraje nebo státu, vymezenou ve vydané územně plánovací dokumentaci*. Vymezení stavby jako veřejně prospěšné totiž poměrně značně omezuje vlastnická práva vlastníků pozemků, na kterých má být taková stavba umístěna (srov. VÁVROVÁ, E., DOLEŽALOVÁ, V. a kol. *Stavební zákon. Praktický komentář*. Wolters Kluwer, dostupný např. v systému ASPI), resp. poskytuje víc práv orgánu veřejné moci (srov. i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 2. 2012, č. j. 6 Ao 8/2011-74). Dle § 101 odst. 1 stavebního zákona platí, že jestliže je pozemek v územním (či regulačním) plánu určen pro veřejně prospěšnou stavbu, má k němu obec (či kraj nebo stát) v rozsahu vymezeném touto územně plánovací dokumentací předkupní právo, což ostatně vyplývá i z judikatury (srov. rozsudek Nejvyššího správního

soudu ze dne 8. 2. 2012, č. j. 6 Ao 8/2011-74). Vlastník pozemku, u kterého vzniklo předkupní právo, je pak v případě zamýšleného úplatného převodu povinen nabídnout oprávněné osobě tento pozemek k odkoupení. Pokud by vlastník pozemku zatíženého předkupním právem chtěl svůj pozemek prodat nebo jinak úplatně zcizit jiné osobě a nenabídnul jej předkupníkovi k odkoupení, bude jeho jednání posuzováno jako neplatné (srov. VÁVROVÁ, E., DOLEŽALOVÁ, V. a kol. Stavební zákon. Wolters Kluwer, dostupný např. v systému ASPI). U pozemku určeného pro veřejně prospěšnou stavbu je rovněž možné z moci úřední zrušit či změnit územní rozhodnutí týkající se tohoto pozemku (viz § 94 odst. 3 stavebního zákona). Vymezení stavby jako veřejně prospěšné v územním plánu zároveň zakládá obci právo dotčený pozemek vyvlastnit (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 Ao 2/2011-17, ze dne 8. 2. 2012, č. j. 6 Ao 8/2011-74, a ze dne 23. 5. 2013, č. j. 7 AOs 4/2012-31). Jak již však bylo výše uvedeno, o takový případ se v nyní projednávané věci nejedná; předmětný pozemek není vymezen jako veřejně prospěšná stavba. Nejvyšší správní soud proto nemohl přisvědčit námitce stěžovatele, dle které se změna funkčního využití dotčeného pozemku rovná vyvlastnění, resp. že odpůrkyně napadeným územním plánem fakticky obchází institut vyvlastnění pozemků. Intenzita zásahu ve vztahu k pozemku p. č. XB je navíc o to nižší, že původní územní plán vymezoval na tomto pozemku biokoridor. V napadeném územním plánu bylo navíc zdůvodněno, proč bylo funkční využití pozemku p. č. XB takto vymezeno. Odpůrkyně totiž zohlednila bezprostřední sousedství obecního hřbitova, přičemž jako logické se jeví rozšíření stávajícího pohřebiště namísto vymezení nové izolované plochy pro založení zcela nového pohřebiště na jiném místě. Odpůrce se přitom proti předmětné změně nebránil (viz výše). Jak již bylo nadto zdůrazněno, bez souhlasu stěžovatele nebude moci k rozšíření hřbitova na jeho pozemek p. č. XB dojít. Ze všech uvedených důvodů tak Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že ačkoliv i v případě označeného pozemku dochází k zásahu do práv stěžovatele, nejedná se o zásah blížící se vyvlastnění.

[23] S ohledem na to, že pozemky stěžovatele nebyly ani v původním územním plánu zařazeny do stejné funkční plochy, a s přihlédnutím jejich faktickému využívání a povaze (viz výše), nelze dovozovat ani oporu pro závěr, že by pozemky stěžovatele tvořily jeden funkční celek, přičemž jakýkoliv zásah do něj narušuje legitimní očekávání. Výklad stěžovatele směřuje k tomu, že by orgány územního plánování nikdy nesměly zasáhnout do stávajícího využití pozemků. Jakákoliv negativní změna by byla nepřijatelná. Takto však právní úprava koncipována není. Právo na samosprávu v sobě zahrnuje i právo uspořádat své územní poměry podle vlastních představ (rozsudky NSS ze dne 5. 2. 2009, č. j. 2 Ao 4/2008-88, a ze dne 31. 8. 2011, č. j. 1 Ao 4/2011-42, bod [32]). V procesu územního plánování tak není poskytována ochrana legitimního očekávání v neměnnost dříve schválené územně plánovací dokumentace, a proto nelze očekávat, že by jednou přijatý územní plán nemohl být v budoucnu nikdy měněn (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2023, č. j. 8 As 180/2021-49, ze dne 23. 3. 2023, č. j. 6 As 319/2021-111, ze dne 31. 7. 2018, č. j. 1 As 49/2018-62 atp.).

[24] Nejvyšší správní soud neshledal nic nezákonného ani na dalších závěrech krajského soudu. Podle jeho názoru postupoval krajský soud v souladu s právní úpravou a navazující judikaturou, a proto Nejvyšší správní soud jeho argumentaci přejímá a v podrobnostech na ni odkazuje. Z uvedených důvodů nemohl soud shledat případnou ani polemiku stěžovatele

pokračování

s jeho argumentací. Soud neshledal ani existenci vad, ke kterým by bylo nutno přihlížet ex offio (srov. § 109 s. ř. s.).

[25] Ze všech shora uvedených důvodů proto Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.). Ve věci rozhodl dle § 109 odst. 2 s. ř. s. bez jednání.

[26] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, větu první, s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., dle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel v soudním řízení úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšná byla odpůrkyně. Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že odpůrkyně je územně samosprávným celkem (obcí). Jedná se však o relativně malou obec, u které nelze presumovat existenci dostatečného materiálního a personálního vybavení a zabezpečení k tomu, aby byla schopna kvalifikovaně hájit svá rozhodnutí, práva a zájmy, aniž by musela využívat právní pomoci advokátů (srov. a contrario rozsudky zdejšího soudu ze dne 11. 2. 2019, č. j. 5 As 308/2016-50, ze dne 30. 10. 2012, č. j. 2 As 104/2012-35, č. 2755/2013 Sb. NSS, nálezy Ústavního soudu ze dne 14. 9. 2010, sp. zn. III. ÚS 1180/10, ze dne 23. 11. 2010, sp. zn. III. ÚS 2984/09). Na základě toho odpůrkyni, jakožto plně úspěšnému účastníku řízení, přiznal náhradu nákladů řízení. V řízení před Nejvyšším správním soudem učinil zástupce odpůrkyně dva úkony právní služby, a to převzetí a příprava zastoupení nebo obhajoby na základě smlouvy o poskytnutí právních služeb ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) advokátního tarifu a písemné podání ve věci samé (vyjádření ke kasační stížnosti) ve smyslu § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu. Za tyto úkony [§ 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif ve spojení s § 35 odst. 2 s. ř. s.] náleží zástupci odpůrkyně odměna ve výši 3 100 Kč za jeden úkon [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bod 5 advokátního tarifu], tj. 6 200 Kč. K tomu je nutno připočíst paušální částku 2x 300 Kč (dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu). Protože je advokát plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se nárok o částku odpovídající této dani, která činí částku 1 428 Kč. Celková výše odměny tedy činí 8 228 Kč. Uvedenou částku uhradí navrhovatel odpůrkyni ve stanovené lhůtě.

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

V Brně dne 27. září 2023

Tomáš Foltas
předseda senátu