



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. Š.**, zastoupen JUDr. Jiřím Gottweisem, advokátem se sídlem Vídeňská 291/89, Brno, proti odpůrci: **obec Babice nad Svitavou**, se sídlem Babice nad Svitavou 197, zastoupeného Mgr. Janem Hladkým, LL.M., advokátem se sídlem Orlí 483/1, Brno, v řízení o kasační stížnosti navrhovatele proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 18. 1. 2023, č. j. 73 A 6/2022-74,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Navrhovatel **j e p o v i n e n** zaplatit odpůrci na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku 8 228 Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce odpůrce Mgr. Jana Hladkého, LL.M., advokáta.

Odůvodnění:

I.

[1] Shora označeným rozsudkem Krajský soud v Brně (dále též „krajský soud“) zamítl návrh, kterým se navrhovatel domáhal zrušení části opatření obecné povahy č. 01/2021 – Územního plánu Babice nad Svitavou ze dne 4. 10. 2021 (dále též „územní plán“). Krajský soud akcentoval, že při přijímání územního plánu je obec vázána nadřazenými dokumenty územního plánování, s nimiž musí být v souladu, tedy se zásadami územního rozvoje, politikou územního rozvoje a územním rozvojovým plánem. Zákon však neukládá povinnost řídit se stavebními záměry navrhovatele, o nichž v době vydání územního plánu nebylo vydáno územní rozhodnutí ani stavební povolení. Navrhovatel přitom žádným takovým pravomocným rozhodnutím nedisponoval. Podle krajského soudu nebylo dotčeno ani legitimní očekávání navrhovatele, popř. jiné zásady daného řízení. K namítanému dotčení vlastnických práv navrhovatele krajský soud konstatoval, že v procesu územního

plánování dochází k vážení řady zájmů soukromých i veřejných a výsledkem je vždy upřednostnění některých zájmů před jinými při zachování zákonem předvídané proporcionality a ochrany základních práv před svévolnými a excesivními zásahy. V procesu územního plánování tak zpravidla dochází k zásahům do vlastnických práv dotčených subjektů. Nicméně samotná existence takového zásahu nemůže být důvodem pro zrušení napadené části územního plánu. Odpůrce svůj postup odůvodnil zejména odkazem na stanovisko Agentury ochrany přírody a krajiny ČR, Regionální pracoviště Jižní Morava, oddělení Správa CHKO Moravský kras (dále též „AOPK“) ze dne 18. 6. 2020, které navazuje na vyjádření AOPK k návrhu zadání územního plánu ze dne 4. 10. 2017 a na stanovisko AOPK ze dne 11. 10. 2017, z nichž jednoznačně vyplývá požadavek AOPK, aby se na území CHKO Moravský kras v obci Babice nad Svitavou nerozšiřovaly zastavitelné plochy. Do ploch zeleně byly navíc zařazeny i některé další pozemky v obci, a proto nelze považovat postup odpůrce, resp. pořizovatele územního plánu za svévolný či diskriminační vůči navrhovateli. Podle krajského soudu nedošlo ani k žádným zásadním vadám při procesu přijímání a schvalování územního plánu. Důvodnými neshledal krajský soud ani další námitky navrhovatele, a proto návrh na zrušení části územního plánu 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 uvedených v § 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 pro porušení principu proporcionality nepřistoupil ke zrušení územního plánu. Stěžovatel je názoru, že odpůrce nepřipustně nadřadil veřejné (obecní) zájmy nad zájmy soukromé. Dle názoru stěžovatele krajský soud opomenul, že omezení vlastnického práva by mělo být v principu založeno na legitimních důvodech, neboť územní plánování je prostředkem harmonizace poměrů v území jím regulovaném a umožňuje sladit veřejný zájem se zájmem individuálním týkajícím se daného území (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120). Na základě dřívějšího jednání se zastupitelstvem obce měl stěžovatel legitimní očekávání, že všechny jeho pozemky budou pozemky zastavitelnými. Nový územní plán však všechny pozemky stěžovatele nezařadil do zastavitelných pozemků, což komplikuje i přípravu a realizaci budoucích stavebních záměrů stěžovatele. Porušení principu proporcionality pak stěžovatel rozvedl v doplnění kasační stížnosti ze dne 20. 4. 2023 (dále též „doplnění“). Stěžovatel v rámci své stížní argumentace rovněž poukázal na vady v procesu pořizování územního plánu, zejména pak na nesrovnalosti ohledně časových údajů uvedených na pozvánkách svolávajících zasedání zastupitelstva s programem schvalování 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] Odpůrce ve vyjádření ke kasační stížnosti, resp. v jeho doplnění (které podal v návaznosti na doplnění kasační stížnosti) odkázal na argumentaci učiněnou v řízení před krajským soudem a dále na odůvodnění napadeného rozsudku, se kterým se ztotožnil.

pokračování

Odpůrce je toho názoru, že princip proporcionality při zpracování a schvalování územního plánu a ani při rozhodování o námitkách neporušil. Porušení principu proporcionality navíc stěžovatel nenamítal ve správním řízení, a to přesto, že mu byl záměr a obsah návrhu územního plánu dobře znám a opakovaně se k němu vyjadřoval. Odpůrce podotknul, že při svém rozhodování nemohl upřednostnit výlučně zájmy stěžovatele, neboť jako obec je povinen respektovat stávající stav území, využití dotčených pozemků a stanoviska dotčených orgánů, která jsou pro něj závazná. V této souvislosti odpůrce akcentoval zejména stanovisko CHKO Moravský kras. Ke stěžovatelem namítanému zařazení některých pozemků do ploch Z2 a Z8 odpůrce mj. uvedl, že tyto plochy jsou funkčně určeny pro výstavbu občanské vybavenosti, zcela přirozeně navazují na již zastavěnou část obce a s jejich vymezením vyslovila souhlas CHKO. Tvrzení stěžovatele proto odpůrce shledal jako účelová a zavádějící. Podle odpůrce dále předmětné řízení, které předcházelo vydání napadeného územního plánu, netrpělo ani vadami, které by měly za následek jeho nezákonnost. Navrhl proto zamítnutí kasační stížnosti.

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] Mezi stranami není sporné, že stěžovatel je výlučným vlastníkem pozemků p. č. XA, p. č. XB, p. č. XC, p. č. XD a p. č. XE, jež se nachází v k. ú. B. v CHKO Moravský kras (dále též „dotčené pozemky“). Stěžovatel dotčené pozemky nabyt za účinnosti předchozího územního plánu z roku 1998, ve kterém byla část pozemků situována v extravilánu a menší část v intravilánu obce, přičemž funkční typ pozemků nebyl podle tehdy platného územního plánu stanoven. Napadeným územním plánem pak byly pozemky p. č. XC a p. č. XB zařazeny do ploch BI – plochy k bydlení. Ostatní pozemky stěžovatele (p. č. XA, p. č. XD a p. č. XE) nacházející se v nezastavitelném území obce byly zařazeny do funkčního typu ZP – zeleň přírodního charakteru.

[7] Stěžovatel v kasační stížnosti souhrnně dovozuje, že odpůrce pochybil, pokud mezi zastavitelné pozemky nezařadil všechny pozemky stěžovatele. Tímto porušil princip proporcionality.

[8] Nejvyšší správní soud předesílá, že územní plán stanoví základní koncepci rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání, uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury; vymezuje zastavěné území, plochy a koridory, zejména zastavitelné plochy, plochy změn v krajině a plochy přestavby, pro veřejně prospěšné stavby, pro veřejně prospěšná opatření a pro územní rezervy a stanoví podmínky pro využití těchto ploch a koridorů (§ 43 odst. 1 stavebního zákona). Pořizování územního plánu je výrazem veřejného zájmu na naplnění cílů definovaných v § 18 stavebního zákona, a proto je proces pořizování územního plánu svěřen zastupitelstvu příslušné obce (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008-51). Těmto závěrům přisvědčil i Ústavní soud v nálezu ze dne 7. 5. 2013 sp. zn. III. ÚS 1669/11, v němž

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.“

[9] Postup při soudním přezkumu územních plánů byl zdejším soudem opakovaně řešen. Z jeho judikatury vyplývá tzv. algoritmus přezkumu opatření obecné povahy (viz např. rozsudek ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS, a na něj navazující rozsudky). Tento algoritmus spočívá v pěti krocích, a to zkoumání, zda: za prvé, je dána pravomoc správního orgánu vydat opatření obecné povahy; za druhé, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání ultra vires); za třetí, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem; za čtvrté, zda je opatření obecné povahy co do obsahu v rozporu se zákonem (materiální kritérium); a za páté v přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality (kritérium přiměřenosti regulace). V rámci pátého kroku popsání 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).

[10] Z rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu i Ústavního soudu dále vyplývá, že správní soudy jsou při přezkumu územních plánů (zejména pak při přezkumu jejich proporcionality) povinny postupovat zdrženlivě. Schvalování územně plánovací dokumentace představuje nedílnou součást ústavně garantovaného práva na samosprávu (nález Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11). V rámci územního plánování jde vždy o vyvažování zájmů vlastníků dotčených pozemků s ohledem na veřejný zájem na harmonickém využití území. Pořízení územního plánu je komplikovaný proces, jehož výsledkem je konsensus mezi různými skupinovými a individuálními zájmy obyvatel přijatý v podmínkách konkrétní obce. Soudu tedy nepřisluší určovat, jakým konkrétním způsobem má být určité území využito, či zda je toto využití optimální (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008-51).

[11] Optikou uvedených kritérií nahlížel Nejvyšší správní soud na uplatněné námitky a neshledal je důvodnými.

[12] Nejvyšší správní soud se předně ztotožňuje s názorem krajského soudu, že z odůvodnění napadeného územního plánu vyplývají legitimní a relevantní důvody, pro které odpůrce nepřistoupil k zařazení dotčených pozemků do zastavitelné plochy. Odpůrce v tomto ohledu zejména odkázal na stanovisko dotčeného orgánu AOPK ze dne 18. 6. 2020, které navazuje na vyjádření AOPK k návrhu zadání územního plánu ze dne 4. 10. 2017 a stanovisko AOPK ze dne 11. 10. 2017, ze kterých souhrnně vyplývá požadavek, aby se v obci Babice nad Svitavou nerozšiřovaly zastavitelné plochy dále do území spadajícího do

pokračování

CHKO Moravský kras. Důvodem uvedeného omezení je skutečnost, že plochy na sever a na jih od obce jsou cenné z hlediska výskytu krasových jevů a oblast v severní části spadá do evropsky významné lokality Moravský kras zařazené do tzv. národního seznamu NATURA 2000. Nadto vytváří migrační zónu pro zvěř; případnou výstavbou by došlo k zabránění průchodnosti krajinou. Zároveň by prolomením stávající hranice zastavitelného území došlo k negativnímu ovlivnění krajinného rázu obce. Jen za splnění uvedených podmínek dotčený orgán (AOPK) vyloučil negativní vliv územního plánu na evropsky významnou lokalitu Moravský kras. Jak přitom vyplývá z judikatury, je povinností správního orgánu uvedené stanovisko vyžádat a zohlednit. Pokud by pořizovatel nepředložil navrhovaný územní plán orgánu ochrany přírody, zatížil by později schválený územní plán závažnou vadou nezákonnosti (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2010, č. j. 6 Ao 5/2010-43, ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 2/2008-62 atp.). Za zcela legitimní důvody lze považovat i odpůrcem akcentovaný stávající stav daného území (zeleň) a dosavadní faktické využití dotčených pozemků, jak správně dovodil krajský soud (podrobněji viz dále).

[13] Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem i v tom, že pro danou věc není relevantní skutečnost, že stěžovatel své zájmy ohledně využití dotčených pozemků ke stavebním účelům komunikoval se zastupiteli obce Babice nad Svitavou již od roku 2007. Podstatné totiž je, že stěžovatel nedisponoval žádným pravomocným územním či obdobným rozhodnutím (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 2. 2022, č. j. 5 As 300/2020-81). Stěžovatel disponoval pouze souhlasem zastupitelstva obce s umístěním stavby ze dne 27. 8. 2008, vydaným na základě ustanovení § 188a odst. 2 stavebního zákona, který nahradil v té době neplatný územní plán. Jak však správně dovodil krajský soud, tento souhlas není pravomocným územním rozhodnutím, kterým by byly orgány územního plánování vázány. Ani ze skutečnosti, že stěžovatel obec se svými stavebními záměry seznámil, nelze dovozovat, že by byla obec v procesu územního plánování povinna se jimi řídit. V této souvislosti Nejvyšší správní soud podotýká, že stěžovatel nabyl uvedené pozemky za účinnosti předchozího územního plánu jako pozemky orné půdy v nezastavitelné části obce. Nemohl proto legitimně očekávat, že tyto pozemky budou v budoucnu zařazeny do zastavitelné plochy obce. Z judikatury ostatně vyplývá, že vlastníci pozemků nemohou mít legitimní očekávání v tom směru, že územní plán zůstane neměnný po celou dobu existence jejich věcných práv k nemovitostem, resp. že nový územní plán jejich pozici ještě vylepší. Nejvyšší správní soud se k této skutečnosti vyjádřil např. ve svém rozhodnutí ze dne 21. 10. 2009, č. j. 6 Ao 3/2009-76, ve kterém uvedl, že: „(...) princip legitimního očekávání pak v procesu územního plánování nelze vykládat jako zachování statu quo; jedná se o dlouhodobý proces, v němž se střetávají různé typy zájmů – vyhovění jednomu typu zájmů obvykle povede k poruše ve vztahu k zájmu jinému (či jiného). Jestliže do řešení po určité době předvídaného vstoupí nová skutečnost, která významně modifikuje předpoklady, s nimiž výchozí fáze pořizování územního plánu počítaly, nelze než takovou skutečnost reflektovat. Z existence dřívějšího územního plánu či řešení navrhovaných v raných fázích územních plánování nelze dovozovat utvoření "závazné správní praxe" – tím by byla popřena sama podstata územního plánování.“ K tomu lze zdůraznit i to, že „nelze dovodit existenci subjektivního práva vlastníka nemovitosti, aby v rámci územně plánovací dokumentace byla tato nemovitost zahrnuta do určitého konkrétního způsobu využití“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008-51). Nutno dodat, že souhlas zastupitelstva obce s umístěním stavby ze dne 27. 8. 2008, vydaný na základě ustanovení § 188a odst. 2 stavebního zákona, se výslovně vztahoval pouze k realizaci stavby jediného

rodinného domu na předmětných pozemcích a nevyjadřoval se k možnosti realizace více staveb na předmětných pozemcích. Odpůrce a krajský soud přitom řádně vypořádali i související argumentaci stěžovatele (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169).

[14] Z hlediska celkového kontextu zásahu do vlastnického práva stěžovatele nelze přehlédnout, že podle původního územního plánu se pozemky p. č. XB a p. č. XC nacházely z části v intravilánu obce, ostatní pozemky se nacházely v jejím extravilánu. Na základě napadeného územního plánu byly pozemky p. č. XB a p. č. XC jako celek zařazeny do zastavitelné plochy BI – plochy k bydlení. Díky tomu stěžovatel může realizovat své stavební záměry na uvedených dvou pozemcích, a to v celém jejich rozsahu (a nikoliv jen na jejich části, jak tomu bylo doposud). Ostatní pozemky stěžovatele pak byly novým územním plánem zařazeny do plochy ZP – zeleň přírodního charakteru, a to v souladu s podmínkami vymezenými ve stanovisku CHKO Moravský kras a v souladu s jejich faktickým stavem (viz výše). Do ploch zeleně byla přitom zařazena i řada dalších pozemků v obci (nejen pozemky stěžovatele). Ani z ničeho jiného nevyplývá, že by odpůrce, resp. pořizovatel postupovali vůči stěžovateli svévolně či diskriminačně. Je sice pravdou, že napadený územní plán zařadil jiné pozemky nacházející se cca 300 metrů od pozemků stěžovatele do zastavitelných ploch (konkrétně do ploch Z2 a Z8), nicméně v tomto případě se jedná o funkční určení pro výstavbu občanské vybavenosti, které přirozeně navazuje na již zastavěnou část obce. Jejich vymezením tak odpůrce plní své zákonné povinnosti a požadavky plynoucí ze zásad územního plánování. Jedná se přitom o plochy, u kterých je rozhodování o změnách v území podmíněno zpracováním územní studie, přičemž jednotlivé podmínky vyplývají přímo z textové části územního plánu a s vymezením těchto ploch, na rozdíl od pozemků stěžovatele, vyslovila Správa CHKO souhlas. Vymezení těchto ploch proto nelze považovat za nezákonné upřednostnění zájmů obce nad zájmy stěžovatele.

[15] Nepřípustné zkrácení práv nelze spatřovat ani v tom, že funkční využití dotčených pozemků stanovil až napadený územní plán, který je v souladu s jejich faktickým využíváním stanovil jako volně přístupnou zeleň. Podle judikatury totiž platí, že „*vlastník pozemků není opatřením obecné povahy zkrácen na svých právech, jestliže schválené funkční využití pozemků odpovídá dosavadnímu faktickému způsobu jejich využívání a pokračování v tomto způsobu využívání pozemků není opatřením obecné povahy ani zčásti vyloučeno.*“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 Ao 2/2011-17). Nejvyšší správní soud proto ve shodě s krajským soudem konstatuje, že za situace, kdy byl v napadeném územním plánu pouze promítnut stávající stav pozemků a jejich současné faktické využití, k jehož změně tak nedošlo, nelze z takového postupu dovozovat nepřiměřený zásah do vlastnického práva. Na uvedeném závěru nemůže nic změnit ani argumentace stěžovatele, dle které jsou dotčené pozemky zelené jen proto, že je stěžovatel zemědělsky neobhospodařuje a změna tohoto stavu je plně v dispozici stěžovatele. Jak již bylo nadto výše uvedeno, odpůrce byl z hlediska předmětných pozemků limitován nejen skutečným stavem pozemků, ale i stanoviskem AOPK (viz výše).

[16] Ani na základě dalších stížných tvrzení neshledal Nejvyšší správní soud nepřípustný zásah do práv stěžovatele, pro který by bylo třeba přistoupit ke zrušení územního plánu. Podle názoru kasačního soudu krajský soud v limitech právní úpravy náležitě posoudil všechny aspekty tvrzeného zásahu do vlastnických práv stěžovatele. Z logiky věci každý

pokračování

územní plán zasahuje do vlastnických práv. Samotná existence takového zásahu však nemůže být důvodem pro zrušení napadené části územního plánu za situace, kdy „*veškerá omezení vlastnických práv a jiných věcných práv z něho vyplývající mají ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody a jsou činěna jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle (zásada subsidiarity a minimalizace zásahu)*“ (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120). Správní soudy jsou při posuzování územně plánovací dokumentace vázány zásadou zdrženlivosti. Mají bránit „*jednotlivce (a tím zprostředkovaně i celé politické společenství) před excesy v územním plánování*“ (rozsudek zdejšího soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73) a „*bdít nad zjevnými excesy a extrémními zásahy do ústavních práv jednotlivce*“ (rozsudek zdejšího soudu ze dne 31. 8. 2011, č. j. 1 Ao 4/2011-42). Omezení vlastnického práva by mělo být v principu založeno na legitimních důvodech, neboť územní plánování je prostředkem harmonizace poměrů v území jím regulovaném a umožňuje sladit veřejný zájem se zájmem individuálním týkajícím se daného území (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120). V souladu s uvedenými východisky na věc nahlížel i krajský soud.

[17] Nejvyšší správní soud přitom rozumí snaze stěžovatele o změnu funkčního využití dotčených pozemků, resp. snaze o jejich zhodnocení. V tomto ohledu je však soud limitován zákonem a navazující judikaturou. Jak již bylo výše uvedeno, není úkolem soudu stanovovat, jakým způsobem má být určité území využito; jeho úkolem je sledovat, zda se příslušná politická jednotka (obec) při tvorbě územního plánu pohybovala v mantinelech územního plánování. Soudu rozhodně nepřisluší přezkoumávat, zda bylo pro určitý pozemek či území vhodnější zvolit ten či onen způsob funkčního využití (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006-74, ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008-51, ze dne 20. 6. 2019, č. j. 5 As 290/2018-37 atp.). Nevymezování dalších ploch určených k zástavbě nad ty stávající je přitom legitimním právem obce v rámci pořizování územního plánu. Stanovení funkčního využití území při splnění všech zásad a cílů územního plánování je součástí pravomocí spadajících do samostatné působnosti obce, do které správní soudy mohou zasahovat pouze omezeně (vedle výše uvedené judikatury srov. i nálezy Ústavního soudu ze dne 14. 1. 2020, sp. zn. III. ÚS 2833/19). Úkolem správních soudů není stanovit, jakým způsobem má být určité území využito; jejich úkolem je sledovat, zda se „*příslušná politická jednotka (obec) při tvorbě územního plánu pohybovala v určitých věcných (urbanistických, ekologických, ekonomických a dalších) mantinelech daných zákonnými pravidly územního plánování. Je-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*“ (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 3/2007-73, a ze dne 16. 12. 2020, č. j. 8 As 161/2018-84). Rozsah soudního přezkumu zákonnosti napadeného územního plánu je přitom limitován neexistencí veřejného subjektivního práva vlastníka pozemku nacházejícího se v řešeném území na to, aby územní plán stanovil pro takovýto pozemek způsob využití, který vlastník požaduje, neboť jak správně podotknul již krajský soud, „*z žádné zákonné normy či normy práva ústavního nelze dovodit existenci subjektivního práva vlastníka nemovitosti, aby v rámci územně plánovací dokumentace byla tato nemovitost zahrnuta do určitého konkrétního způsobu využití*“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008-51). Optikou toho je třeba nahlížet na tvrzení stěžovatele stran zkrácení jeho práv vč. tvrzení vznesených v doplnění kasační

stížnosti. V něm stěžovatel opětovně uváděl, že při zpracování napadeného územního plánu došlo k porušení principu proporcionality, které dle stěžovatele spočívalo zejména ve významném rozšíření zástavbového území pro potřeby obce do III. zóny CHKO Moravský Kras vytvořením nových ploch Z2, k čemuž doplnil zejména snímky znázorňující poměry v dotčeném území a výňatky z předchozího územního plánu. Ani na základě uplatněné argumentace soud neshledal porušení označeného principu. Plochy Z2 jsou funkčně určeny pro výstavbu občanské vybavenosti, navazují na již zastavěnou část obce a jejich vymezením odpůrce plnil své zákonné povinnosti a požadavky plynoucí ze zásad územního plánování. Odpůrce byl při pořizování územního plánu vázán stanoviskem dotčeného orgánu AOPK, ze kterého jednoznačně vyplývá požadavek na nerozšiřování zastavitelných ploch dále do území spadajícího do CHKO Moravský kras. V podrobnostech odkazuje soud na výše uvedené a na rozsudek krajského soudu.

[18] Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem i v tom, že v procesu pořizování územního plánu nedošlo k žádným zásadním vadám. Stěžovatel v kasační stížnosti a jejím doplnění akcentoval nesrovnalosti ohledně časových údajů uvedených na pozvánkách svolávajících zasedání zastupitelstva s programem schvalování územního plánu. Příložil pozvánky svolávající zasedání zastupitelstva k projednání, resp. schválení napadeného územního plánu. Ze spisu k tomu vyplývá, že odpůrce svolal veřejné projednání návrhu územního plánu veřejnou vyhláškou vydanou dne 1. 2. 2021 na den 9. 3. 2021, přičemž následně termín konání veřejného projednání změnil z důvodu epidemiologické situace veřejnou vyhláškou vydanou dne 3. 3. 2021 na den 14. 4. 2021, kdy se veřejné projednání uskutečnilo. V obou případech dodržel odpůrce požadavky stanovené v § 52 odst. 1 stavebního zákona, neboť termín veřejného projednání oznámil veřejnou vyhláškou nejméně 30 dnů předem. Ze spisu vyplývá, že odpůrce respektoval i další zákonné požadavky, vč. povinnosti vypořádat vznesené námitky a připomínky (viz výše a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169). Nejvyšší správní soud neshledal ani žádné jiné vady mající vliv na zákonnost napadeného aktu (vedle výše uvedené judikatury srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2008, č. j. 3 As 51/2007-84, ze dne 23. 7. 2009, č. j. 9 As 71/2008-109, ze dne 28. 3. 2013, č. j. 7 As 92/2012-41, ze dne 16. 7. 2014, č. j. 3 As 111/2013-25 atp.). Jak správně dovodil již krajský soud, odpůrce se nedopustil žádných vad, pro které by bylo nutno zrušit napadené opatření obecné povahy.

[19] Souhrnně vzato se tak Nejvyšší správní soud v nyní projednávané věci plně ztotožnil s hodnocením a závěry krajského soudu v napadeném rozsudku, které považuje za správné a náležitě vyargumentované. To, že s nimi stěžovatel nesouhlasí a má jiný názor, přirozeně samo o sobě neznamená, že je napadený rozsudek nezákonný. S ohledem na poměrnou podrobnost a obsažnost odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu Nejvyšší správní soud reagoval na stížní námitky koncentrovaněji, aby neopakoval již několikrát řečené.

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

[21] 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

pokračování

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. Úspěšný byl v daném řízení odpůrce. Nejvyšší správní soud přitom nepřehlédl, že odpůrce je územně samosprávným celkem (obcí). Jedná se však o relativně malou obec, u které nelze presumovat existenci dostatečného materiálního a personálního vybavení a zabezpečení k tomu, aby byla schopna kvalifikovaně hájit svá rozhodnutí, práva a zájmy, aniž by musela využívat právní pomoci advokátů (srov. a contrario rozsudky zdejšího soudu ze dne 11. 2. 2019, č. j. 5 As 308/2016-50, ze dne 30. 10. 2012, č. j. 2 As 104/2012-35, č. 2755/2013 Sb. NSS, nálezy Ústavního soudu ze dne 14. 9. 2010, sp. zn. III. ÚS 1180/10, ze dne 23. 11. 2010, sp. zn. III. ÚS 2984/09). Na základě toho odpůrci, jakožto plně úspěšnému účastníkovi řízení, přiznal náhradu nákladů řízení. V řízení před Nejvyšším správním soudem učinil zástupce odpůrce dva úkony právní služby (písemná podání ve věci samé) 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 odpůrce 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 2 x 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. Celkem tedy odpůrci za řízení před Nejvyšším správním soudem náleží odměna ve výši 8 228 Kč včetně DPH.

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