



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Petry Weissové a soudců JUDr. Faisala Husseiniho a JUDr. Jiřího Pally v právní věci navrhovatele: **Ing. J. Š., Ph.D.**, proti odpůrci: **obec Úholičky**, se sídlem Náves 10, Úholičky, zast. JUDr. Františkem Hrudkou, advokátem, se sídlem Vodičkova 30, Praha 1, v řízení o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – územního plánu obce Úholičky, schváleného zastupitelstvem obce dne 9. 3. 2020, č. 1/2020/OOP, v řízení o kasační stížnosti odpůrce proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 12. 7. 2021, č. j. 55 A 22/2021-78,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Navrhovatel se návrhem podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), domáhal u Krajského soudu v Praze (dále jen „krajský soud“) zrušení opatření obecné povahy označeného v záhlaví (dále jen „Územní plán“) v části týkající se vymezení plochy PB – přírodní pobytové na části pozemku p. č. XA v k. ú. Ú. (dále jen „Pozemek“).

[2] Navrhovatel uvedl, že proti návrhu Územního plánu podal námitky, a to jak v rámci prvního veřejného projednání, tak v rámci opakovaného veřejného projednání. Těmito námitkám bylo vyhověno jen částečně, přičemž přijatým řešením je navrhovatel dotčen na svých právech.

[3] K tomu navrhovatel blíže uvedl, že Územní plán v části f/Základní podmínky v bodě f/1.1.2.3 vymezuje plochy PB – přírodní pobytové s odkazem na § 16 vyhlášky

č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území (dále jen „vyhláška č. 501/2006 Sb.“), přičemž není zřejmé, proč tomu tak ve skutečnosti je. Pokud by totiž důvodem měl být biokoridor, který dle Územního plánu prochází částí Pozemku, naskytá se otázka, proč byl do plochy PB zařazen celý Pozemek, resp. proč takto nebylo postupováno i u jiných pozemků v dotčené lokalitě. Nadto je vymezení biokoridoru nelogické. Navíc Pozemek je součástí centrálního urbanizovaného území obce a jeho zařazením do plochy PB se nerespektuje existence stávajícího areálu zahradnictví na Pozemku a do budoucna také možnost výstavby rodinného domu pro členy navrhovatelovy rodiny. Pokud měl odpůrce zájem zajistit pro veřejné rekreační aktivity určité plochy, mohl tak učinit např. na svých vlastních pozemcích. Takto do budoucna umožňuje veřejné užívání Pozemku navrhovatele bez jeho výslovného souhlasu. Existence podaných námitek zakládala povinnost, aby odpůrce argumenty pro zařazení Pozemku, který desítky let fakticky kopíruje Územním plánem zrušenou funkční plochu ZŠ – zahradnictví, školkařství (dle Územního plánu z roku 1998), právě do plochy PB kvalifikovaně zdůvodnil s ohledem na veřejné zájmy, které odpůrce upřednostnil před soukromým právem navrhovatele (jeho vlastnických právem). Odpůrce také připustil existenci (již v místě se vyskytujícího) rodinného domu pouze v části Pozemku, kterou zařadil do plochy O – smíšená obytná. K tomu přistupuje, že Územní plán vybočil z mantinelů, které mu vymezuje zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), přičemž nebere v potaz, že v lokalitě se na sousedních pozemcích nachází areál zahradnictví se stavbami a Územní plán tyto stavby dostává do vzájemné izolace. Celá regulace je vnitřně rozporná a nezohledňuje vývoj v místě.

[4] Odpůrce k návrhu uvedl, že tvrzení navrhovatele o zásahu Územního plánu do pokojného a nerušeného užívání Pozemku nemá reálný podklad. Ani Územní plán z roku 1998 neumožňoval na Pozemku postavit objekt sloužící k trvalému bydlení. K tomu přistupuje, že specifické podmínky vyžití lokality podle Územního plánu jsou nastaveny velmi široce a prakticky doslovně přebírají podmínky stanovené v Územním plánu z roku 1998. Úprava týkající se Pozemku není ani nelogická, ani zmatečná nebo způsobující roztržistěnost využití. Zachovává možnost provozu zahradnictví a školkařství. Odpůrce také chtěl zachovat sídelní zeleň v místě a venkovský charakter obce. Také zohlednil historický vývoj v místě, neboť vyčlenil ucelenou plochu v okolí pozemku st. p. č. XB („vnořeného“ do Pozemku), jehož součástí je stavba č. p. X (rodinný dům) tím, že dotčenou část pozemku vyčlenil do plochy O – smíšené obytné. Zřízení biokoridoru je také zcela legitimní a v souladu s logikou ochrany lokality jako přirozeného krajinného celku a tvorby územního systému ekologické stability (ÚSES).

[5] Krajský soud po seznámení se s návrhem, vyjádřením odpůrce a replikou navrhovatele k tomuto vyjádření shora nadepsaným rozsudkem návrhu vyhověl a zrušil Územní plán v textové a grafické části vymezující plochu PB – přírodní pobytové na Pozemku.

[6] Krajský soud ve svém rozsudku nejprve uvedl některá obecná východiska přezkumu územních plánů, přičemž bral v potaz široký prostor samospráv pro realizaci svých politických rozhodnutí; na druhou stranu však taková rozhodnutí musí být řádně odůvodněna. K tvrzením odpůrce taktéž uvedl, že s ohledem na judikaturu Nejvyššího správního soudu nemohlo být samo o sobě rozhodné, zda je možnost využití Pozemku dle Územního plánu stejná, jako byla dle Územního plánu z roku 1998. I za takových podmínek totiž může dojít k dotčení práv navrhovatele.

[7] Jádrem odůvodnění napadeného rozsudku tvoří konstatování o nepřezkoumatelnosti Územního plánu. Ten totiž nijak – i přes četné navrhovatelovy připomínky – nevysvětluje, proč byl Pozemek zařazen do plochy PB. Není tak zřejmé, proč byl do kategorie sídelní zeleně a přírodní rekreace (tedy u které se předpokládá veřejná dostupnost) zařazen Pozemek, jehož historické a aktuální využití je s tímto regulativem obtížně slučitelné. Oporu pro postup odpůrce nepředstavuje ani odkaz na § 16 vyhlášky č. 501/2006 Sb. I kdyby snad důvodem pro zařazení Pozemku do plochy PB byl biokoridor, který se na něm nachází, je třeba vzít v potaz, že tento biokoridor zahrnuje jen malou část Pozemku. Není jasné, proč tedy plocha PB nebyla na Pozemku zřízena jen v odpovídajícím menším rozsahu.

[8] Soud naopak nepřisvědčil návrhovým námitkám týkajícím se údajného rozporu Územního plánu s definicemi podanými ve stavebním zákoně. Pakliže navrhovatel namítal dotčení i jiných pozemků Územním plánem, resp. dopadem Územního plánu na tyto pozemky, které tvoří součást areálu zahradnictví v místě, nemohl se soud těmito otázkami zabývat, neboť ve vztahu k těmto jiným pozemkům navrhovatel zrušení Územního plánu nenavrhl, i když mu v tom nic nebránilo.

II. Obsah kasační stížnosti

[9] Nejvyšší správní soud poté ve věci obdržel kasační stížnost odpůrce (dále „stěžovatel“). Ten ji opřel o důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[10] Stěžovatel předně uvedl, že krajský soud zatížil řízení závažnou vadou tím, že napadený rozsudek vydal, aniž by ve věci nařídil jednání, jak to stěžovatel opakovaně požadoval. Další vadou napadeného rozsudku je, že krajský soud rozsudek vydal až po lhůtě dle § 101a odst. 2 s. ř. s., tedy 90 dnů po dojití návrhu soudu. Závažnou vadou řízení, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé, je i to, že krajský soud nedodržel algoritmus soudního přezkumu opatření obecné povahy, jak je vymezen v judikatuře Nejvyššího správního soudu. Navíc krajský soud zřejmě vyšel z neúplných skutkových zjištění, neboť zohlednil jen obecný regulativ o nepřípustnosti oplocení v ploše PB (čehož se spor také týkal), a nikoli též specifické podmínky vymezené v Územním plánu, dle nichž bylo oplocení připuštěno mj. právě na Pozemku.

[11] Krajský soud se dle stěžovatele dopustil i nesprávného posouzení právní otázky. Územní plán, resp. jeho relevantní část, je totiž přezkoumatelný. Územní plán se totiž přezkoumatelně vyjadřuje k námitkám navrhovatele, kterým opakovaně částečně vyhověl. Je ve smyslu těchto námitek zřejmé, že pro Pozemek zůstaly zachovány regulativy dle Územního plánu z roku 1998. Zároveň přehnané nároky na odůvodnění rozhodnutí o námitkách mohou dle judikatury Ústavního soudu představovat zásah do práva na samosprávu.

[12] Stěžovatel také postupoval v souladu s platnou a účinnou právní úpravou, včetně vyhlášky č. 501/2006 Sb. V této vyhlášce je v ustanoveních § 4 až 19 vymezen seznam ploch s rozdílným způsobem využití, přičemž dosavadní plocha ZŠ – zahradnictví, školkařství, kam Pozemek spadal dle Územního plánu z roku 1998, není v dané vyhlášce uvedena. Z důvodu přehlednosti pak stěžovatel zvolil místo sporadicky využívané plochy ZŠ – zahradnictví, školkařství plochu PB – přírodní, pobytová (funkčně nejbližší jak regulaci dle Územního plánu z roku 1998, tak vyhlášce č. 501/2006 Sb.).

[13] Celkově tak krajský soud zasáhl do práva stěžovatele na samosprávu. Z ustálené judikatury správních soudů totiž plyne, že rozhodnutí o stanovení funkčního využití pozemků v rámci pořizování územně plánovací dokumentace je v první řadě rozhodnutím zastupitelstva, jímž se realizuje právo na samosprávu dané obce. Vlastník pozemku navíc nemá právo na stanovení takových podmínek využití a rozvoje plochy, které by plně vyhovovaly jeho soukromým zájmům. Proto neměl ani navrhovatel nárok na zařazení Pozemku do plochy O – smíšené obytné. Správním soudům nepřisluší přezkum, zda by pro určitý pozemek nebyl vhodnější jiný způsob funkčního využití. Krajský soud se také nedržel zásady zdrženlivosti při přezkumu územních plánů. Zásah soudu v podobě zrušení opatření obecné povahy je v podstatě nežádoucí, a to s ohledem na ústavně zaručené právo územních samosprávních celků na samosprávu, které inherentně zahrnuje i právo uspořádat své územní poměry dle vlastních představ. Zásah správních soudů by tak měl být spíše výjimečný, jak se podává i z ustálené judikatury kasačního soudu.

[14] Stěžovatel uzavřel, že při vydání Územního plánu se nedopustil žádných pochybení a o námitkách navrhovatele řádně rozhodl. Územní plán je také v souladu s Politikou územního rozvoje ČR, Zásadami územního rozvoje Středočeského kraje, stanovisky dotčených orgánů a Krajského úřadu Středočeského kraje; při projednávání návrhu nebyl řešen žádný rozpor postupem dle § 136 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“). Územní plán do dosavadního „*pokojného a nerušeného užívání pozemku*“ nejen nezasahuje, ale naopak jej uchovává. Skutečná motivace navrhovatele pro napadení Územního plánu vyplývá ze závěrečné části jeho návrhu, kde námitky podával s ohledem na „*zachování využití pozemku spolu s možným využitím do budoucna pro výstavbu dalšího rodinného domu*“. Takový nárok, tedy na zařazení Pozemku do plochy O – obytná smíšená, však navrhovatel nemá.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[15] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a je tedy projednatelná. Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[16] Kasační stížnost **není důvodná**.

III.1 Procesní námitky

[17] V první řadě se Nejvyšší správní soud zabýval některými z námitek zmíněných v bodě [10], které by případně mohly vést ke zrušení napadeného rozsudku z důvodu takových procesních vad, které by činily věcný přezkum rozsudku nadbytečným či předčasným. Takové vady ale neshledal.

[18] Kasační soud tak uvádí, že krajský soud skutečně o návrhu rozhodl bez jednání, ačkoli stěžovatel opakovaně vyslovil nesouhlas s projednáním a rozhodnutím věci bez jednání. Je však třeba říci, že se tak zjevně nestalo v důsledku nějakého opomenutí krajského soudu. Naopak šlo o vědomé rozhodnutí soudu, které krajský soud odůvodnil v bodě 32 svého rozsudku. Tam sdělil, že napadené opatření obecné povahy zrušil bez jednání, a to pro nepřezkoumatelnost.

[19] V kontextu rozhodovacích důvodů krajského soudu se jednalo o postup přípustný. Dle § 51 odst. 1 věty první s. ř. s. *soud může rozhodnout o věci samé bez jednání, jestliže to účastníci shodně navrhli nebo s tím souhlasí*. Podle § 51 odst. 2 s. ř. s. *pak stanoví-li tak tento zákon, rozhoduje soud bez jednání o věci samé i v dalších případech*. V případě řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy se přiměřeně použijí i jiná ustanovení s. ř. s., než která spadají do části třetí, hlavy druhé a dílu sedmého s. ř. s., který je označen jako *Řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části* (§ 101a až § 101d s. ř. s.). Podle § 101b odst. 4 s. ř. s. mezi tato ustanovení, která se aplikují přiměřeně, spadá i § 76 s. ř. s. Právě v něm je zakotvena jedna z možností předvídaných v § 51 odst. 2 s. ř. s., tedy rozhodnout bez nařízení jednání. Dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. *tak soud zruší napadené rozhodnutí pro vady řízení bez jednání rozsudkem pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí*. Rovněž odborná literatura v této souvislosti konstatuje, v rámci „důvodů pro vynechání jednání“, že „[z]cela bez výjimek (ovšem přiměřeně) se má pro řízení o zrušení opatření obecné povahy použít § 76 o rozhodování bez nařízení jednání. Z tam uvedených podmínek připadají u opatření obecné povahy v úvahu zejména nepřezkoumatelnost (např. chybí-li zcela odůvodnění sporné otázky v opatření obecné povahy nebo je-li nesrozumitelné) a podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, mohlo-li mít za následek nezákonné rozhodnutí (např. pokud odpůrce svým vadným postupem fakticky znemožnil dotčeným osobám vznést námitky či připomínky)“ (Černín, K. § 101b [Procesní úprava] In: Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha, Wolters Kluwer, 2019, s. 883, b. 12).

[20] Krajský soud Územní plán ve vymezené části zrušil právě pro nepřezkoumatelnost (pro nedostatek důvodů s ohledem na nedostatečné vypořádání námitek). Proto lze akceptovat jeho postup, v jehož rámci o věci rozhodl bez jednání. Správnost závěru o nepřezkoumatelnosti Územního plánu je pak již jinou věcí, které se kasační soud věnuje níže.

[21] Není také samo o sobě žádnou vadou, natož s vlivem na zákonnost napadeného rozsudku, pokud krajský soud při přezkumu Územního plánu, jakožto opatření obecné povahy, nepostupoval dle tzv. algoritmu soudního přezkumu opatření obecné povahy. Ten sice vychází z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu odvíjející se již od rozsudku z 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS, nelze jej však považovat za jediný možný a závazný postup při daném přezkumu. To mj. s ohledem na to, že tento algoritmus se odvíjel od tehdy platné právní úpravy, která se však změnila – podle § 101d odst. 1 s. ř. s. (s účinností od 1. 1. 2012) již je soud při rozhodování *vázán rozsahem a důvody návrhu*. K tomu uvádí komentářová literatura, že je „[n]utno mít ovšem na paměti, že v době ‚vynalezení‘ přezkumného algoritmu nebyly ještě správní soudy omezeny rozsahem a důvody návrhu. V současné době tak představuje citovaný algoritmus spíše jakýsi návod, pomůcku či myšlenkovou mapu. Všemi pěti jeho kroky projde soud pouze v případě, že jej k tomu důvody návrhu opravňují (rozsudky NSS 2 Aos 1/2013-138, část IV.2.b, a 6 As 188/2014-55, bod 32)“ (Černín, K. § 101d [Rozsudek a jeho účinky] In: Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha, Wolters Kluwer, 2019, s. 889, b. 7).

[22] Kasační soud tedy konstatuje, že krajský soud tím, že výslovně nepostupoval podle zmíněného algoritmu, nezatížil svůj rozsudek žádnou vadou. Navíc není zřejmé, čím by takový postup měl být pro právě stěžovatele přínosný, tedy jak byla dotčena práva stěžovatele tím, že krajský soud dle daného algoritmu nepostupoval.

[23] Ke zrušení napadeného rozsudku nemůže vést ani námitka, že krajský soud nerozhodl ve smyslu § 101d odst. 2 s. ř. s. o návrhu do devadesáti dnů poté, co mu došel. K tomu kasační soud opět odkazuje na komentářovou literaturu, dle které „[s]oud je povinen o návrhu rozhodnout do devadesáti dnů po jeho dojití soudu (§ 101d odst. 2 SŘS). Jedná se o lhůtu pořádkovou, jejíž nedodržení nemá pro účastníky řízení ani pro napadené opatření obecné povahy žádné následky“ (Jirásek, J. § 101d [Rozsudek a jeho účinky]. In: Blažek, T. a kol. Soudní řád správní. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016).

III.2 Věcné posouzení závěrů krajského soudu

[24] Nejvyšší správní soud se pak ztotožňuje s věcnými závěry krajského soudu týkajícími se nepřezkoumatelnosti Územního plánu. Při tomto posouzení kasační soud plně respektuje zásady týkající se přezkumu opatření obecné povahy v podobě územních plánů. Jde především o jistou míru zdrženlivosti při soudních zásazích a také o respektování práva územně samosprávného celku na samosprávu. Ani tyto principy, včetně skutečnosti, že vlastníci jednotlivých pozemků nemají právo na schválení územního plánu v té podobě, jakou si přejí, však nemohou zcela vyloučit „zakročení“ správních soudů, např. v situaci, kdy je dána nepřezkoumatelnost opatření obecné povahy v takové podobě, jakou krajský soud zjistil nyní (viz konstatování v bodě 25 napadeného rozsudku).

[25] V tomto ohledu Nejvyšší správní soud odkazuje např. na svůj rozsudek z 20. 7. 2021, č. j. 1 As 91/2021-76, dle jehož bodu 38 „pokud odpůrce přijaté opatření [...] dostatečně odůvodní, resp. vyjádří se k přiměřenosti přijatého omezení práv, měl by být soud při přezkumu jeho úvah spíše zdrženlivý. Úkolem soudu je totiž bránit jednotlivce před zjevnými excesy a nedodržením zákonných mantinelů, a nikoliv hledat nejvhodnější možné řešení dané regulace (viz např. rozsudek NSS ze dne 21. 11. 2018, č. j. 2 As 81/2016-157)“. Z citovaného rozsudku, stejně jako z odkazovaného rozhodnutí č. j. 2 As 81/2016-157, tedy plyne, že „NSS dospívá k závěru, že nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních, odůvodněných a zákonných věcných rozhodnutí území samosprávy by byly porušením ústavních zásad o dělbě moci a nabádá, aby se při hodnocení zákonnosti územně plánovací dokumentace soud řídil zásadou zdrženlivosti a ke zrušení územně plánovacího opatření obecné povahy přistoupil, jen pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, respektive v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření jako celku“. Je ovšem třeba poznamenat, že i tato judikatura předpokládá, že příslušné opatření obecné povahy je dostatečně odůvodněno.

[26] Již dříve Nejvyšší správní soud konstatoval, že „[j]estliže je rozhodnutí o námitkách minimálně z formálního hlediska správním rozhodnutím, které musí dle § 172 odst. 5 správního řádu obsahovat vlastní odůvodnění, je třeba na odůvodnění rozhodnutí o námitkách klást stejné požadavky jako v případě jiných správních rozhodnutí (§ 68 odst. 3 správního řádu). V první řadě se jedná o požadavek přezkoumatelnosti rozhodnutí“ (rozsudek z 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169, č. 2266/2011 Sb. NSS, bod 154); přitom „[n]edostatek odůvodnění rozhodnutí však nelze nahrazovat podrobnou argumentací uvedenou ve vyjádření k návrhu na zrušení opatření obecné povahy“ (tamtéž, bod 157). Z toho tedy plyne, že z takového rozhodnutí musí být seznatelné, z jakého důvodu považuje obec námitky uplatněné oprávněnou osobou (§ 52 odst. 2 stavebního zákona) za liché, mylné nebo vyvrácené, nebo proč považuje skutečnosti předestírané oprávněnou osobou za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy za vyvrácené.

[27] K výše uvedenému kasační soud poznamenává také to, že si uvědomuje jisté „zmírnění“ požadavků na odůvodnění rozhodnutí o námitkách, které plynou např. z jeho rozsudku z 12. 9. 2016, č. j. 8 As 89/2016-48, bodu 30, dle něž „odůvodnění rozhodnutí

pokračování

o námitce je součástí odůvodnění celého opatření obecné povahy, a proto je třeba je vnímat v souvislostech. Odůvodnění rozhodnutí o námitce netrpí nepřezkoumatelností, je-li z odůvodnění rozhodnutí o námitce a potažmo z odůvodnění celého opatření obecné povahy zřejmé, jak byla daná problematika uvedená v námitce řešena“.

[28] I při zohlednění celého obsahu Územního plánu však stále není zřejmé, jak se stěžovatel s námitkami navrhovatele v jejich úplnosti vypořádal. Pokud v takové situaci krajský soud napadené opatření obecné povahy zruší, neporuší tím principy, které vyplývají z rozsudků Nejvyššího správního soudu z 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006-74, č. 968/2006 Sb. NSS, z 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, č. 1462/2008 Sb. NSS, a z 16. 3. 2020, č. j. 1 As 245/2019-38. Přitom ze zmíněných rozsudků plyne již dříve vzpomenutý princip zdrženlivosti při přezkumu územních plánů, zahrnující i to, že stanovit funkční využití území a jeho rozvoj při splnění všech cílů a zásad územního plánování je činností, do které správní soudy mohou pouze minimálně zasahovat. Přitom soudu nepřisluší přezkoumávat, zda by bylo pro určitý pozemek či území vhodnější zvolit ten či onen způsob funkčního využití.

[29] Ke shora popsanému však dlužno dodat, že krajský soud ve svém rozsudku nijak nezvažoval, zda by pro Pozemek byl vhodnější jiný způsob funkčního využití a v tomto smyslu do věcného obsahu práva na samosprávu nezasáhl. Krajský soud toliko konstatoval, že stanovený způsob funkčního využití není s ohledem na konkrétní navrhovatelovy námitky, vnesené v rámci prvního i opakovaného veřejného projednání, dostatečně odůvodněný. Již nyní tak kasační soud předesílá, že pro další postup pro proces územního plánování krajský soud stěžovateli žádné požadavky, nad rámec požadavku na přezkoumatelné vypořádání námitek, „nepředepsal“. Není tak vyloučeno, že i do budoucna bude možné, aby byl Pozemek zařazen (z větší části) do plochy PB, takové zařazení si však vzhledem k navrhovatelovým námitkám a skutečnostem zmíněným krajským soudem vyžaduje podrobnější odůvodnění.

[30] Na věci nic nemění ani to, že stěžovatel navrhovatelovým námitkám částečně vyhověl, a že, dle jeho tvrzení, dosavadní způsob využití pozemku – v návaznosti na Územní plán z roku 1998 – do značné míry zachoval, resp. že ani v minulosti neměl navrhovatel možnost na Pozemku postavit rodinný dům. Jak totiž uvedl krajský soud (na což stěžovatel podrobněji nereaguje), tak bez ohledu na míru kontinuity Územního plánu s Územním plánem z roku 1998, může být navrhovatel napadeným opatřením obecné povahy dotčen na svých právech. V tomto směru krajský soud příhodně odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu z 23. 5. 2013, č. j. 7 Aos 4/2012-31, z něž vyplývá, že „[c]o se týče možnosti bránit se proti zásahu do vlastnických práv spočívajícímu v podmínce zachování průchodu přes pozemky stěžovatelů, nelze dovozovat, že se měli bránit proti územně plánovací dokumentaci, která jako první tuto podmínku stanovila, tj. proti územnímu plánu z roku 1997. Převzetím regulace do nové úpravy na sebe pořizovatel územního plánu bere odpovědnost, že i nadále vyhovuje zákonným požadavkům a zároveň umožňuje i její přezkum v mezích příslušných procesních lhůt. Opačný přístup by vedl k absurdním důsledkům, a to konzervaci původních poměrů a možnosti přejmout jakoukoliv předchozí úpravu, byť nezákonnou, bez možnosti jejího pozdějšího přezkumu“ (viz také bod 26 napadeného rozsudku).

[31] Jak již bylo naznačeno, ani částečné vyhovění námitkám nevede k tomu, že by závěry krajského soudu byly chybné či nezákonné. Jak už soud uvedl, stěžovatel navrhovatelovým námitkám částečně vyhověl. Nedal však odpověď na to, proč byl

Pozemek z velké většiny zařazen do plochy PB, ačkoli navrhovatel jak v námitkách k veřejnému projednání dne 17. 7. 2017 návrhu Územního plánu, tak v námitkách k opakovanému veřejnému projednání dne 18. 11. 2019 návrhu Územního plánu uvedl, že žádá, aby plocha vymezená Pozemkem byla (v celém rozsahu) zařazena do plochy s funkčním využitím O – smíšené obytné. V prvních námitkách navrhovatel upozornil na to, že takto jsou zařazeny okolní pozemky v intravilánu obce, přičemž popsal vývoj v lokalitě, stejně jako to, že byl Pozemek postupně využíván k podnikání a bydlení, což měl navrhovatel zájem zachovat i do budoucna. V námitkách k opakovanému veřejnému projednání svůj požadavek odůvodnil mj. uspokojením potřeb bydlení a podnikání rodinných příslušníků. Stěžovatel však na základě prvních námitek zařadil do plochy O – smíšené obytné toliko část Pozemku a k námitkám k opakovanému veřejnému projednání uvedl, že „[p]ozemek parc. č. XA, k. ú. Ú., ve vlastnictví podatele námítky bude ponechán jako plocha přírodní pobytová (PB) dle návrhu ÚP Úholiček s tím, že podmínky využití stanovené textovou částí návrhu ÚP Úholiček pro plochu přírodní pobytovou (PB) budou doplněny o regulativy plochy s využitím zahradnictví, školkařství (ZŠ) dle platného ÚPnSÚ Úholičky, proporcionálně vztažené pouze na pozemek parc. č. XA tak, aby nedošlo vydáním ÚP Úholiček ke změně jeho stávajícího způsobu využití viz Pokyny (bod O-VP*4).

[32] Pro lepší ilustraci poměrů v místě Nejvyšší správní soud uvádí vyobrazení výřezu z grafické části Územního plánu, kde se Pozemek nachází v centrální části vyobrazení v rámci plochy PB:

X

[33] Do jisté míry lze přisvědčit stěžovateli, že motivace navrhovatele může být dána především jeho zájmem na tom, aby se Pozemek stal zastavitelným. V tomto smyslu se mohou požadavky navrhovatele vznášené v rámci námitek i žaloby jevit jako poněkud méně jasné, pakliže akcentuje dosavadní způsob využití Pozemku a jeho zachování funkce „zahradnictví, školkařství“; ani regulace dle Územního plánu z roku 1998 dle všeho neumožňovala zástavbu v podobě dalšího rodinného domu. Na druhou stranu však navrhovatel vyjádřil požadavek na zařazení Pozemku do plochy O – smíšená obytná, přičemž svůj záměr výstavby vyjevil (i když by se dle všeho slušelo, aby tak činil otevřeněji). Jak již bylo řečeno, tak „vlastník pozemku nemá individuální subjektivní právo na schválení konkrétní úpravy územního plánu dle jeho požadavku“ (viz rozsudek NSS z 19. 5. 2011, č. j. 1 Ao 2/2011-17, bod 65), a tedy nemá jej ani zde navrhovatel. Navrhovatel však měl minimálně právo na to, aby se mu dostalo na jeho požadavek přezkoumatelné odpovědi. Tyto odpovědi v zásadě není možné poskytovat až v řízení před soudem (viz rozsudek NSS č. j. 1 Ao 5/2010 citovaný v bodě [26]).

[34] V tomto světle trvají také výhrady, které vyslovil krajský soud v bodech 27 a 28 napadeného rozsudku, podle nichž není zřejmé, proč byl do ploch sídelní zeleně a přírodní rekreace zařazen Pozemek nacházející se v dané lokalitě, resp. jaký vliv na celou věc má biokoridor nalézající se dle Územního plánu na části Pozemku. Správnost těchto celkových závěrů krajského soudu nevyvrací ani dílčí pochybení, v jehož rámci krajský soud nezohlednil, že Územní plán vyšel požadavkům navrhovatele vstříc i v tom, že v rámci specifických podmínek využití ploch PB umožnil na Pozemku výstavbu oplocení. K tomu viz v Územním plánu např. „*Tabulka ploch s rozdílným způsobem využití*“, kde se uvádí, že „[o]plocení lze umísťovat v lokalitě 02 Zámek, v lokalitě 03 Nad Zámek na pozemku parc. č. XC a dále na pozemcích parc. č. XD a XA“ (pozn.: zvýraznění provedl NSS). Tato nesprávnost mohla eventuálně plynout z toho, že danou část Územního plánu

pokračování

nesprávně reprodukoval navrhovatel, který v žalobě na s. 4 nepřesně „citoval“, že stavba oplocení je možná „*na pozemcích parc. č. XD a XA*“ (pozn.: zvýraznění provedl NSS).

IV. Závěr a náklady řízení

[35] Na základě výše uvedeného dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a s ohledem na to ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl. Stěžovatel je tak nadále vázán právním názorem vysloveným v napadeném rozsudku krajským soudem. Jak již bylo uvedeno shora, navrhovatel nemá veřejné subjektivní právo na to, aby jeho požadavkům na funkční využití Pozemku bylo bez dalšího vyhověno. Má však právo na to, aby rozhodnutí o jeho námitkách bylo přezkoumatelně odůvodněno (až poté je možné i v rámci soudního přezkumu případně přistoupit k posouzení věcné „správnosti“ takového odůvodnění). Není přitom vyloučeno, že v dalším průběhu územního plánování stěžovatel dospěje k totožnému výsledku.

[36] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 větu první ve spojení s § 120 s. ř. s. Podle tohoto ustanovení, 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 neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Naopak navrhovatel měl ve věci plný úspěch, a měl by proto právo na náhradu nákladů řízení. Jelikož navrhovatel v řízení o kasační stížnosti žádný úkon neučinil a žádné náklady mu prokazatelně nevznikly, Nejvyšší správní soud rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů tohoto řízení.

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

V Brně dne 17. října 2023

Mgr. Petra Weissová
předsedkyně senátu