



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Alexandra Krysla, soudce Mgr. Jana Šmakala a soudkyně Mgr. Jaroslavy Křivánkové ve věci

navrhovatelů:

- a) I. F.
- b) J. F.
- c) L. H.
- d) J. H.

všichni zastoupeni advokátem JUDr. Martinem Vychopeněm,
sídlem Masarykovo náměstí 225, Benešov,

proti

odpůrci:

město **Sušice**,
sídlem náměstí Svobody 138, Sušice,
zastoupený advokátem Mgr. Jiřím Nezhybou,
sídlem Údolní 567/33, Brno,

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – změny č. 1 územního plánu Sušice vydané usnesením zastupitelstva odpůrce č. 04/2022 ze dne 14. 9. 2022, který nabyl účinnosti dne 3. 10. 2022, a to ve vztahu k pozemkům navrhovatelů parc. č. X., XA., XB., XC., XD., XE., XF., XG., XH., XCH., XI., XJ., XK., XL., XM. a XN., vše v k. ú. X,

takto:

- I. Návrh se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Navrhovatelé a) a b) mají ve společném jmění manželů spoluvlastnický podíl ve výši id. $\frac{1}{2}$ k pozemkům parc. č. X., XA., XB., XC., XD., XE., XF., XG., XH., XCH., XI., XJ., XK., XL., XM. a XN., vše v k. ú. X (dále jen „pozemky“). Navrhovatelé c) a d) mají ve společném jmění manželů též spoluvlastnický podíl ve výši id. $\frac{1}{2}$ k pozemkům.
2. Podle územního plánu Sušice z roku 2014 byly pozemky navrhovatelů z větší části zařazeny do zastavitelné plochy Z4-BI-su - bydlení individuální v rodinných domech - městské a příměstské (BI) a z menší části do plochy Z20-PV-su - veřejná prostranství s převahou zpevněných ploch (PV). Napadenou částí opatření obecné povahy - změnou č. 1 územního plánu Sušice byly pozemky navrhovatelů z větší části ze zastavitelné plochy vyřazeny a nově zařazeny do plochy smíšeného nezastavěného území (NS). Menší část pozemků navrhovatelů v zastavitelné ploše Z4-BI-su zůstala.

II. Řízení před soudem

3. Navrhovatelé podali návrh na zrušení změny č. 1 územního plánu Sušice ve vztahu k jejich pozemkům. Nesouhlasili s jejich vypuštěním ze zastavitelné plochy. Navrhovatelé již uzavřeli z důvodu zajištění budoucí výstavby smlouvy o zřízení věcných břemen. Ze schváleného zadání změny územního plánu Sušice nevyplýval konkrétní požadavek na vypuštění pozemků navrhovatelů ze zastavitelného území. Rovněž z něho nevyplývalo, že by mělo dojít k vypuštění ploch stanovených v koncepci územního plánu. Vypuštění pozemků navrhovatelů tak bylo v rozporu se zadáním a nepředvídatelné. Z textové a grafické části návrhu změny bylo patrné, že plocha Z4-BI-su zůstane o své původní výměře 1,3135 ha. Navrhovatelé proto netušili, že by mělo dojít k vypuštění či zmenšení této plochy, a tudíž proti projednávané změně neuplatnili své písemné připomínky. Pozemky navrhovatelů byly vypuštěny ze zastavitelné plochy bez uvedení jakéhokoliv důvodu. Navrhovatelé také byli toho názoru, že napadená změna územního plánu neobstojí ve třetím, čtvrtém ani pátém kroku algoritmu soudního přezkumu opatření obecné povahy. Zaprvé došlo k zásahu do jejich vlastnického práva, a to s ohledem na netransparentnost procesu pořizování změny územního plánu a absenci jakéhokoliv odůvodnění. Dotčeným orgánem ochrany zemědělského půdního fondu byla také vydána nesouhlasná stanoviska. Již však nebylo možné dohledat jakým způsobem a s jakým závěrem došlo k vypořádání těchto stanovisek. Změnou územního plánu došlo k vymezení nových zastavitelných ploch, které se však nacházely na nejkvalitnějším půdním fondu či na plochách, kde byly provedeny investice do půdy za účelem zlepšení její úrodnosti. Přednostně však bylo nutné odnímat zemědělskou půdu pro nezemědělské účely ze zastavitelných ploch. Změna územního plánu byla schválena usnesením zastupitelstva odpůrce č. 04/2022 ze dne 14. 9. 2022. V tomto usnesení bylo dále uvedeno, že zastupitelstvo odložilo souhlas se změnou č. 1 územního plánu do doby zpracování závěrečných připomínek do předloženého návrhu. Nebylo tedy zřejmé, jaký návrh změny územního plánu byl zastupitelstvu odpůrce předložen.
4. Odpůrce s návrhem nesouhlasil. Navrhovatelé nepodali proti návrhu změny č. 1 územního plánu písemné připomínky či námítky. V takové situaci se soud nemohl věcně zabývat námítkou omezení vlastnických či jiných věcných práv navrhovatelů spočívající v určení jiného funkčního využití pozemků, nemohl ani zkoumat proporcionalitu změny územního plánu. Část pozemků navrhovatelů byla stále zařazena do zastavitelné plochy Z4-BI-su. Z návrhu změny územního plánu nemohli navrhovatelé nijak očekávat, že by se úprava

plochy nemohla změnit. Stanoviska orgánu ochrany zemědělského půdního fondu byla řádně vypořádána. Nadto stanoviska sama o sobě představovaly další důvod pro redukci rozsahu plochy Z4-BI-su. Ze strany navrhovatelů nebyla od roku 2014 vyvíjena žádná aktivita směřující ke stavebnímu využití jejich pozemků. Na věci nic neměnila existence věcných břemen. Postup schvalování změny územního plánu byl zcela transparentní a v souladu se všemi zákonnými požadavky. Návrh na odložení souhlasu se změnou územního plánu nebyl schválen, čemuž odpovídalo i znění usnesení ze dne 14. 9. 2022.

5. Navrhovatelé v podané replice uvedli, že po redukci pozemků ze zastavitelné plochy bude obtížné postavit na pozemcích byt jeden rodinný dům.

Ústní jednání

6. Při ústním jednání strany setrvaly na své argumentaci i návrzích z písemné části řízení.
7. Z ústního jednání vyplynulo, že mezi účastníky je nesporné, že navrhovatelé jsou vlastníky pozemků, na kterých byla územním plánem z roku 2014 vymezena zastavitelná plocha Z4-BI-su o rozloze 1,3135 ha, která má po změně č. 1 z roku 2022 rozlohu 0,3349 ha. K tomu soud promítl relevantní mapovou část územního plánu z roku 2014 a jeho změnu z roku 2022 spočívající v redukci plochy Z4-BI-su. Učinil tak z Geoportálu Plzeňského kraje (<https://mapy.plzensky-kraj.cz/gis/upd>), který v uživatelsky poměrně přívětivé podobě umožňuje názorné prohlédnutí změn. Dále bylo nesporné, že orgán ochrany zemědělského půdního fondu vydal souhlasné stanovisko k upravenému návrhu změny územního plánu zahrnující zmenšení plochy Z4-BI-su.
8. Sporným zůstalo, zda na veřejném projednání návrhu byl veřejnosti představen návrh změny územního plánu zahrnující zmenšení plochy Z4-BI-su. Dále bylo sporné, zda se odpůrce vypořádal se zmenšením plochy Z4-BI-su, a také zda byla změna územního plánu vůbec přijata (tj. o čem hlasovalo zastupitelstvo města Sušice dne 14. 9. 2022).
9. Soud proto při jednání k těmto okruhům skutkových i právních otázek konstatoval podstatný obsah listin obsažených ve správním spisu, konkrétně výrokovou část územního plánu města Sušice z roku 2014 po změně č. 1, verzi návrhu pro veřejné projednání ze dne 25. 3. 2022 a souhlasné stanovisko orgánu ochrany zemědělského půdního fondu ze dne 21. 7. 2022. Dále soud provedl dokazování zápisem z 27. zasedání zastupitelstva odpůrce ze dne 14. 9. 2022.
10. Nad rámec toho považoval soud dokazování za nepotřebné, neboť účastníci jednak navrhovali důkazy ke skutečnostem nesporným (k otázce obsahu územního plánu a dotčenost navrhovatelů územním plánem), jednak ke skutečnostem, které soud nepovažoval za podstatné pro posouzení věci (záznam průběhu zasedání zastupitelstva i vývoj variant řešení v komunikaci mezi zpracovatelem, pořizovatelem a orgánem ochrany zemědělského půdního fondu byly s ohledem na stávající zjištění nadbytečné).

III. Procesní úvahy soudu ve vztahu k předmětu řízení

11. Předmětem nynějšího řízení je podle obsahu návrhu opatření obecné povahy – změna č. 1 územního plánu Sušice vydaná usnesením zastupitelstva odpůrce č. 04/2022 ze dne 14. 9. 2022. Toto opatření obecné povahy je *zpracováno ve formě legislativní novely*, tj. obsahuje novelizační body, kterými má být provedena změna obsahu určených částí územního plánu odpůrce z roku 2014. Za toho stavu nemá funkčně samostatnou existenci – účel změnového (novelizujícího) opatření obecné povahy je naplněn pouze ve spojení s „novelizovaným“

územním plánem z roku 2014. Tento závěr platí nejpozději ode dne 3. 10. 2022, kdy změna č. 1 územního plánu Sušice nabyla účinnosti.

12. Za toho procesního stavu je otázkou, zda má nějaký význam přezkoumávat změnové opatření obecné povahy, které provedením změny územního plánu naplnilo svůj účel – změna je totiž již součástí (novelizovaného) územního plánu z roku 2014, *který navrhovatelé nenapadli*.
13. Soud vychází z toho, že k popsané změně je třeba vycházet obdobně jako je tomu u přezkumu novelizujících právních předpisů. V rozhodovací praxi je ustáleno, že *novela právního předpisu nemá samostatnou normativní existenci*, protože se stává součástí novelizovaného právního předpisu, který je nosičem normativního obsahu [z mnohých srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 4/17 ze dne 11. 2. 2020 (N 21/98 SbNU 163; 148/2020 Sb.), odst. 61]. Zásadně tedy předmětem přezkumu musí být novelizovaný právní předpis, nikoliv novela. Výjimečně může být předmětem přezkumu i samotná novela, nicméně jen v případech námitek vůči absenci normotvorné kompetence či proceduře přijetí, nebo pokud jde o samostatně stojící obsah novely, např. její přechodná ustanovení, která se nestávají součástí novelizovaného předpisu nebo ustanovení novely před nabytím jejích účinnosti, tj. ustanovení, která se dosud nestala součástí novelizovaného předpisu.
14. V poměrech souzené věci se tento názor soudu projevuje tak, že pokud byla změna č. 1 územního plánu Sušice z roku 2022 přijata a stala se součástí územního plánu z roku 2014, je třeba sporné části regulace plochy Z4-BI-su napadat ve vztahu k územnímu plánu z roku 2014, jehož je tato regulace součástí. Odstranění této regulace, resp. odpovídajícího novelizačního bodu pouze ze změny č. 1 územního plánu Sušice z roku 2022, se zásadně nemůže promítnout do obsahu územního plánu z roku 2014.
15. Soudu je samozřejmě znám postup podle § 101d odst. 2 s. ř. s. ve znění do 31. 12. 2023, kterým soud mohl zrušit napadené opatření obecné povahy či jeho část ke dni v minulosti, tj. zpětně odstranit regulaci (novely) územního plánu jako by vůbec nebyla přijata (srov. rozsudek NSS č. j. 3 As 157/2016-63 ze dne 21. 6. 2017, č. 3610/2017 Sb. NSS). Tím by v projednávané věci došlo k odstranění sporné regulace změny č. 1 územního plánu Sušice z roku 2022 i jí obsahově odpovídající regulace územního plánu z roku 2014.
16. Po novele č. 284/2021 Sb. nebude tento postup od 1. 1. 2024 možný, takže změna dosavadní praxe je do budoucna nevyhnutelná. Soud má nicméně za to, že již podle právní úpravy do 31. 12. 2023 bylo třeba rozlišovat novelizované a novelizující opatření obecné povahy. Tzv. výrokový potenciál soudu podle § 101d odst. 2 s. ř. s. totiž nemůže vypovídat nic podstatného o tom, co má být předmětem řízení. Předmět řízení se odvíjí od toho, co je nosičem regulace zasahující do subjektivních práv navrhovatelů – do těch nepochybně zasahuje *samostatná regulace novelizovaného územního plánu města Sušice z roku 2014*, nikoliv *nesamostatná regulace změny č. 1 územního plánu z roku 2022*.
17. Stručně řečeno, zrušení novelizační regulace jen v naříkané změně územního plánu z roku 2022 by se nijak neprojeвило v obsahu v územním plánu z roku 2014. Podle soud má zásadně být napadena regulace zmenšené plochy Z4-BI-su v novelizovaném územním plánu z roku 2014. Pouze její případné zrušení se může projevit v právní sféře navrhovatelů. Předmětem řízení tedy správně měl být *územní plán Sušice vydaný usnesením zastupitelstva odpůrce č. j. 3896/14 ze dne 17. 9. 2014 ve znění změny č. 1 územního plánu Sušice vydané usnesením zastupitelstva odpůrce č. 04/2022 ze dne 14. 9. 2022*.

18. Veden těmito úvahami soud zvážil, zda je namístě navrhovatele poučit o potřebě změny předmětu řízení. Nakonec dospěl k závěru, že to potřeba není. Pro soud je podstatné především to, že po předběžném projednání věci dospěl k závěru, že návrh nemá šanci na úspěch. V průběhu ústního jednání se na tomto náhledu nic nezměnilo. Za toho stavu by změna předmětu řízení nic nepřinesla. Vedle toho pak nelze přehlédnout ani to, že rozlišování mezi jednotlivými správními akty a zohledňování jejich účinků představené výše krajským soudem nemá oporu v dosavadní judikatuře Nejvyššího správního soudu. Ten dosti nediferencovaně vychází z teze o automatickém „ožívání“ původní úpravy územního plánu po zrušení jeho změny v soudním řízení (proti kriticky srov. např. Záhumenská, V., Benák, J. Územní plány před Nejvyšším správním soudem se zaměřením na otázky aktivní legitimace. Wolters Kluwer, 2016, 152 s., kapitola 7.3).
19. Na okraj soud konstatuje, že podoba změny územního plánu jako legislativní novely do značné míry ztěžuje orientaci, neboť z jednotlivých změnových bodů bez dalšího není zcela zřejmé, jaké změny provádí. Za tím účelem tedy soud při ústním jednání pracoval jak se samotnou textovou částí změny územního plánu, tak i textovou částí konsolidovaného územního plánu (tj. územního plánu z roku 2014 ve znění změny z roku 2022 s vyznačením provedených změn) a výkresovou částí územního plánu před změnou i po ní (v listinné podobě ze správního spisu i v elektronické podobě na geoportálu Plzeňského kraje). Mezi účastníky nevznikl spor o to, co je obsahem změny č. 1, resp. nerozporovali legislativně-technické provedení této změny.

IV. Posouzení věci

20. Návrh není důvodný. Navrhovatelé bez pádného důvodu nebrojili proti sporné regulaci v průběhu přípravy změny územního plánu. Za toho stavu se nemohou dovolávat toho, že jim zmenšení rozlohy plochy Z4-BI-su nevyhovuje. Jejich námitky dovolávající se veřejného zájmu na ochraně zemědělského původního fondu pak nejsou důvodné, neboť zmenšení rozlohy plochy Z4-BI-su bylo kompenzačním opatřením právě na základě požadavků orgánu ochrany zemědělského půdního fondu.

Obecná východiska přezkumu

21. Ve správním soudnictví je dlouhodobě ustáleno, že při přezkumu územně plánovací dokumentace je třeba postupovat zdrženlivě s vědomím toho, že jde o výsledek uplatnění ústavně zaručeného práva na samosprávu. Územně plánovací dokumentace v zásadě představuje společenskou dohodu o využití území lidmi, kteří v něm žijí. Jejím obsahem by mělo být nalezení rovnováhy mezi jednotlivými zájmy v území, což vyžaduje komplexní úvahy odborné, ale též politické povahy. Výsledek samosprávné (politické) vůle nemůže soud revidovat, pokud je v odborných mezích možná. Může však zasáhnout tam, kde v procesu pořizování územně plánovací dokumentace zazněly konkrétní námitky směřující k ochraně práv, povinností či zájmů konkrétních subjektů, aniž by byly vypořádány způsobem odůvodňujícím potřebu zásahu veřejné moci [srov. nálezy sp. zn. III. ÚS 1669/11 ze dne 7. 5. 2013 (N 76/69 SbNU 291), sp. zn. I. ÚS 655/17 ze dne 9. 11. 2017 (N 207/87 SbNU 377) a nález sp. zn. I. ÚS 178/15 ze dne 8. 11. 2018 (N 179/91 SbNU 225)].
22. Soud se tedy při hodnocení zákonnosti územně plánovací dokumentace řídí zásadou zdrženlivosti (srov. rozsudky NSS č. j. 2 Ao 2/2007-73 ze dne 24. 10. 2007, č. 1462/2008 Sb. NSS, č. j. 1 As 120/2022-66 ze dne 10. 1. 2023). Rozhodnutí o distribuci zátěže v rámci určitého území je politickou diskrecí zastupitelského orgánu územní samosprávy a je projevem práva na samosprávu daného územního celku. Nepřiměřené zásahy soudní moci

do konkrétních odůvodněných a zákonných věcných rozhodnutí územní samosprávy by byly porušením ústavních pravidel o dělbě moci (srov. rozsudek NSS čj. 6 Ao 6/2010-103 ze dne 2. 2. 2011, č. 2552/2012 Sb. NSS).

23. Příslušný zastupitelský orgán územní samosprávy nemůže ohledně využití jednotlivých pozemků rozhodovat zcela svévolně. Musí mimo jiné respektovat také požadavek na kontinuitu rozvoje obce. Je proto žádoucí, aby se pořizovatel územně plánovací dokumentace snažil respektovat územně plánovací dokumentaci předchozí. Požadavek na kontinuitu však není absolutní, zejména nesmí znemožnit revizi existujícího stavu. Opačný přístup by znamenal vyprázdnění práva obce regulovat rozvoj zástavby na svém území (srov. rozsudky NSS č. j. 7 Aos 2/2012-53 ze dne 14. 2. 2013, č. j. 10 As 175/2022-87 ze dne 2. 11. 2022, č. j. 1 As 120/2022-66 ze dne 10. 1. 2023).
24. Plný přezkum územně plánovací dokumentace jako opatření obecné povahy lze provést v pěti krocích, z nichž první tři mají povahu formálního přezkumu napadeného opatření obecné povahy a zbylé dva již mají povahu materiální, při nichž soud zkoumá samotný obsah přezkoumávaného opatření obecné povahy. (1) Přezkum pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy. (2) Přezkum otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem stanovené působnosti. (3) Přezkum otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem. (4) Přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska jeho *rozporu s hmotným právem*. (5) Přezkum obsahu napadeného opatření obecné povahy z hlediska *přiměřenosti* jeho právní regulace.
25. Podstatné je, že soud v těchto krocích nepostupuje z vlastní úřední povinnosti. Jednotlivé kroky podrobuje hodnocení pouze, pokud to plyne z argumentace navrhovatele. Soud je totiž až na výjimku v § 101b odst. 4 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody návrhu na zrušení územního plánu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.; srov. usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 9 Ao 37/2021-57 ze dne 12. 12. 2023).
26. Zároveň platí, že ochrana práv v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy závisí také na aktivitě navrhovatele v procesu pořizování tohoto opatření. Při pořizování územního plánu nelze některé soupeřící zájmy smysluplně vyvažovat, pokud nebyly uplatněny námitky hájící konkrétní individuální zájmy. Před správním soudem tak zpravidla nelze uspět s tvrzením o nepřezkoumatelném, nedostatečném či nesprávném vyvážení veřejných a soukromých zájmů, pokud tyto zájmy nebyly uplatněny v procesu pořizování územního plánu [srov. rozsudek NSS č. j. 6 Ao 5/2011-43 ze dne 7. 10. 2011, nález sp. zn. I. ÚS 1472/12 ze dne 9. 12. 2013 (N 211/71 SbNU 483)]. To odpovídá smyslu právní úpravy, podle níž některé otázky musí být řešeny v procesu pořizování *ex officio* (zákonnost a odbornost z hlediska územního plánování a obecně životního prostředí) a některé teprve poté, co jsou stanoveným způsobem uplatněny v procesu pořizování opatření obecné povahy.

Rozsah přezkumu v souzené věci

27. Navrhovatelé důvody svého návrhu formulovali jako námitky zpochybňující zákonnost územního plánu, nikoliv jeho přiměřenost. Tato snaha byla úspěšná jen z části – podstata důvodů návrhu na zrušení územního plánu spočívá v nesouhlasu navrhovatelů s distribucí zátěže v území, což je typický příklad přiměřenosti.
28. Námitkou omezení vlastnických a jiných věcných práv spočívající v určení jiného funkčního využití pozemků se soud může na návrh vlastníka takových pozemků

zabývat pouze tehdy, vyslovil-li navrhovatel v procesu přijímání a schvalování nového územního plánu obce své námitky nebo připomínky proti novému funkčnímu využití pozemků, a tedy obci umožnil se s těmito výhradami seznámit a reagovat na ně prostřednictvím vypořádání námitek nebo připomínek (rozsudky NSS č. j. 9 Ao 2/2009-54 ze dne 18. 11. 2009, č. 2008/2010 Sb. NSS, č. j. 6 AOs 3/2013-29 ze dne 13. 5. 2014)

29. Jen menší část námitek se skutečně obsahově týkala souladu s hmotným právem. Jde o námitky dovolávající se údajného rozporu změny územního plánu s veřejným zájmem na ochraně zemědělského půdního fondu.
30. Dále pak navrhovatelé uplatnili námitky nepřezkoumatelnosti odůvodnění změny územního plánu. Vedle toho tvrdili i porušení procesu přijímání územního plánu. Nebyla zachována jejich procesní práva při pořizování územního plánu, a že tedy nemohli brojit proti jeho zvažovanému obsahu. Závěrem navrhovatelé uplatnili (v podstatě) námitku zmatečnosti hlasování zastupitelstva při přijímání změny územního plánu.

Změna funkčního využití – bezdůvodná absence námitek navrhovatelů

31. Určující pro posouzení tedy byla zejména otázka, zda navrhovatelé mohli uplatnit námitky vůči zmenšení plochy Z4-BI-su, které mění možnost funkčního využití jejich pozemků. Při ústním jednání navrhovatelé setrvali na tom, že záměr zmenšit plochu Z4-BI-su nemohli očekávat, a tedy proti tomu nemohli ani uplatnit námitky.
32. Z verze návrhu změny územního plánu pro veřejné projednání ze dne 25. 3. 2022 založené ve spisu soud zjistil, že již před veřejným projednáním byl avizován záměr zmenšit plochu Z4-BI-su v rozsahu, který nyní navrhovatelé napadli před soudem. Při veřejném projednání návrhu ani později navrhovatelé nevznесли námitky.
33. Z uvedeného je zřejmé, že navrhovatelé měli zcela standardní možnost v podobě předvídané § 52 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006, jak uplatnit námitky vůči konkrétní podobě záměru, se kterým nesouhlasili. Složitost či horší předvídatelnost záměru (daná ovšem povahou regulace) nepředstavuje omluvitelný důvod, pro který je možné rezignovat na hájení vlastních zájmů v průběhu pořizování (změny) územního plánu. V souzené věci tedy navrhovatelé neprokázali pádný důvod, pro který neuplatnili námitky vůči návrhu změny územního plánu.
34. Tvrzené omezení vlastnických a jiných věcných práv spočívající v určení jiného funkčního využití pozemků je tedy pro posouzení nynějšího případu nepodstatné a soud se jím nemůže zabývat (srov. cit. rozsudky NSS č. j. 9 Ao 2/2009-54 a č. j. 6 AOs 3/2013-29).

Ochrana zemědělského půdního fondu

35. Pro rozhodnutí soudu je tak podstatná menší část námitek, která se skutečně obsahově týkala souhlasu s hmotným právem. Jde o námitky dovolávající se veřejného zájmu na ochraně zemědělského půdního fondu, resp. námitky porušení *objektivní* zákonnosti.
36. Ve správním soudnictví je ustáleno, že navrhovatel se v řízení podle § 101a odst. 1 s. ř. s. nemusí dovolávat toliko předpisů chránících jeho subjektivní práva. V případě, že úprava obsažená v napadeném opatření obecné povahy skutečně negativně zasahuje do právní sféry, může se úspěšně dovolat i porušení právních předpisů chránících především veřejný zájem. Výjimkou jsou případy, kdy je na první pohled zřejmé, že navrhovatelem namítané porušení veřejného zájmu se zcela míjí s právní sférou navrhovatele (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 2 As 187/2017-264 ze dne 29. 5. 2019, č. 3903/2019 Sb. NSS).

37. V souzené věci tak navrhovatelé mohli po právu uplatnit námitky směřující proti porušení předpisů o ochraně zemědělského půdního fondu. Nelze totiž říci, že by tvrzené porušení veřejného zájmu na ochraně půdního fondu míjelo s právní sférou navrhovatelů: podle navrhovatelů mají být jejich pozemky využity přednostně, protože jim náleží nižší míra ochrany půdního fondu.
38. Tato námitka není důvodná. Ve své podstatě totiž opět směřuje k hodnocení vhodnosti té které konkrétní úpravy funkčního využití ploch v územním plánu, tedy ke zpochybňování zvolené distribuce zátěže v území (sami navrhovatelé tvrdí, že jde o změnu nekoncepční a neproporcionální). Ze správního spisu je ovšem zřejmé, že orgán ochrany zemědělského půdního fondu nesouhlasil v průběhu přípravy změny územního plánu s tím, aby byla umožněna výstavba v nových plochách kvalitnější půdy za situace, kdy nebyly plně využity plochy podle původního územního plánu. Požadoval proto mimo jiné, aby navrhované zábory byly kompenzovány.
39. Zmenšení plochy Z4-BI-su bylo právě jedním z kompenzačních opatření požadovaných orgánem ochrany zemědělského půdního fondu, která vznikla v průběhu přípravy. V této souvislosti není důvodná námitka, že není zřejmé, jak byla nesouhlasná stanoviska vypořádána. Ve spisu je založeno souhlasné stanovisko orgánu ochrany zemědělského půdního fondu ze dne 21. 7. 2022, z něhož je zřejmé, že se vztahuje i ke zmenšení plochy Z4-BI-su (srov. i str. 35 odůvodnění změny územního plánu).
40. Na základě požadavků dotčeného orgánu byl návrh změny územního plánu pozměněn tak, že dotčený orgán souhlasil s upraveným návrhem zahrnujícím zúžená plochy Z4-BI-su. Za toho stavu nebyl porušen veřejný zájem na ochraně půdy.

K procesním vadám (přijímání) změny územního plánu

41. Není důvodná námitka, že změna plochy Z4-BI-su byla libovolná a odůvodnění změny územního plánu nepřezkoumatelné.
42. Na str. 60 odůvodnění změny územního plánu je jasně uvedeno, že za účelem ochrany zemědělského půdního fondu lze akceptovat nově vymezené plochy *jako náhradu za plochy navrácené do zemědělského půdního fondu redukcí stávajících nevyužitelných rozvojových ploch území*. To odpovídá nesouhlasným stanoviskům orgánu ochrany zemědělského půdního fondu zmíněným na str. 30 a 35 odůvodnění změny územního plánu. K tomu odůvodnění územního plánu na str. 35 uvádí, že celkový zábor ... upravených ploch byl kompenzován návratem dosud nevyužitých ploch v těchto třídách ze zastavitelných ploch do nezastavěného území. *Krajský úřad Plzeňského kraje, odbor životního prostředí na základě konzultací upravil svoje stanovisko podle předloženého upraveného řešení záborů ZPF a kompenzací navrhovaných záborů zemědělských ploch.*
43. Z toho je zřejmé, že podle návrhu změny územního plánu měly být vymezeny nové zastavitelné plochy. Tomu bránil veřejný zájem na ochraně zemědělského půdního fondu, zejména pak nevyužití stávajících rozvojových ploch. K požadavkům orgánu ochrany zemědělského půdního fondu tak byly stávající nevyužité plochy redukovány, aby mohl být naplněn záměr vymezení ploch nových. Jak soud uvedl výše, toto odůvodnění změny územního plánu má jasnou oporu ve spisu, kde je založeno finální souhlasné stanovisko orgánu ochrany zemědělského půdního fondu ze dne 21. 7. 2022. Uvedené skutečnosti také bez pochyb plynou z rozdílu návrhu, který byl předmětem společného jednání (§ 50 stavebního zákona; redukcí plochy Z4-BI-su neobsahoval), a návrhu projednaného na

veřejném projednání (§ 52 stavebního zákona; již obsahoval návrh redukce plochy Z4-BI-su).

44. Právě z toho důvodu nelze shledat svévoli odpůrce či rozpor s požadavkem kontinuity územního plánování. Původní záměr územního plánování podle územního plánu z roku 2014 nebyl v ploše Z4-BI-su fakticky naplněn. Za toho stavu může odpůrce rozhodnou o rozvoji obce jiným směrem.
45. Obecné odůvodnění zúžení rozsahu některých zastavitelných ploch (tj. včetně Z4-BI-su) vyplývá právě z požadavků orgánu ochrany ZPF a je dostačující vzhledem k tomu, že nikdo jiný proti zúžení rozsahu plochy Z4-BI-su nebrojil.

Zmatečnost hlasování zastupitelstva

46. Nedůvodná je závěrem i námitka zmatečnosti hlasování zastupitelstva z důvodu rozporu mezi hlasováním o změně územního plánu a hlasováním o návrhu K. J.
47. Z důkazu zápisem z 27. zasedání zastupitelstva města Sušice dne 14. 9. 2022 (č. l. 59–67 soudního spisu) soud zjistil, že pod bodem 5 byl D. M. předložen návrh na vydání změny územního plánu. K. J. uvedl, že nemá problém hlasovat pro návrh změny územního plánu, ale rád by před tím předložil nový návrh usnesení. Následný návrh usnesení předložený K. J. *nebyl přijat* (pro 2, proti 11, zdrželo se 6). Poté došlo k hlasování o přijetí návrhu změny územního plánu. Tento návrh *byl přijat* (pro 16, proti 2, zdržel se 1).
48. Z těchto skutečností soud učinil závěr, že mezi výsledky hlasování není žádný rozpor – změna územního plánu byla nepochybně přijata.
49. V této souvislosti navrhovatelé poukazovali na to, že není zřejmé, zda a jak bylo zastupitelstvem rozhodnuto o námitkách (rozhodnutí o námitkách je povinnou součástí opatření obecné povahy).
50. Rozhodnutí o námitkách formálně konstruováno jako rozhodnutí ve smyslu § 67 správního řádu z roku 2004 (srov. rozhodnutí NSS č. j. 1 Ao 5/2010-169 ze dne 24. 11. 2010, č. 2266/2011 Sb. NSS, a č. j. 2 Ao 5/2010-24 ze dne 27. 10. 2010, č. 2244/2011 Sb. NSS) a materiálně jím mají být vypořádány námitky směřující k ochraně práv, povinností nebo zájmů souvisejících s výkonem vlastnického či jiného práva (§ 172 odst. 2 správního řádu, § 39 odst. 2 stavebního zákona). Tato povaha námitek umožňuje podateli individualizovat v základních rysech právní a skutkové důvody, jež uplatňuje, a umožňuje též i o takových námitkách individualizovaně rozhodnout. Odůvodnění rozhodnutí o námitkách tedy předkládá právní a skutkové důvody, pro něž je třeba z pozice veřejné moci zasáhnout do práv, povinností či zájmů konkrétních subjektů individualizovaných konkrétními námitkami [nález sp. zn. I. ÚS 178/15 ze dne 8. 11. 2018 (N 179/91 SbNU 225), odst. 30 a 31].
51. V souzené věci je však nesporné, že navrhovatelé žádné námitky nepodali. Případná absence rozhodnutí o námitkách, jakkoliv by představovala porušení objektivního práva a subjektivního práva adresátů rozhodnutí o námitkách, nijak nezasahuje do subjektivních práv navrhovatelů. Za toho stavu jde o námitku, kterou se navrhovatelé domáhají ochrany cizích práv. Taková námitka však navrhovatelům nenáleží; soud se jí proto věcně nezabýval (srov. rozsudky NSS č. j. 7 A 139/2001-67 ze dne 29. 7. 2004, č. 379/2004 Sb. NSS, č. j. 8 As 52/2008-92 ze dne 28. 1. 2009, č. j. 5 As 10/2008-103 ze dne 29. 8. 2008, č. j. 5 As 58/2011-141 ze dne 19. 8. 2011).

V. Závěr

52. Napadenou část územního plánu města Sušice soud neshledal z výše uvedených důvodů nezákonnou, nepřiměřenou ani svévolnou. Návrh proto zamítl podle § 101d odst. 2 s. ř. s.
53. Procesně úspěšnému odpůrci by obecně náležela náhrada nákladů vůči neúspěšnému navrhovateli (§ 60 odst. 1 s. ř. s.). Nelze však přehlédnout, že odpůrce je osobou veřejného práva – obcí s rozšířenou působností disponující stavebním úřadem a odborem územního plánování. Konkrétní důvody zvláštního zřetele pak odpůrce netvrdil. Soud proto neshledal, že by sporná úprava byla natolik specifická, že by přesahoval možnosti odpůrce. Za toho stavu tedy úspěšnému odpůrci nevznikly náklady nad rámec běžné úřední činnosti (srov. odst. 29 usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 7 Afs 11/2014-47 ze dne 31. 3. 2015, č. 3228/2015 Sb. NSS).
54. Na okraj toho Krajský soud v Plzni podotýká, že kritérium vybavenosti městského úřadu používá setrvale k posouzení, zda odpůrce disponuje odborným personálem a potřebnými finančními zdroji nezbytnými pro vedení složitého soudního řízení. Jeho rozhodovací činnost je v tomto jednotná. V nedávné době však Nejvyšší správní soud vyjádřil blíže neodůvodněný nesouhlas s tímto náhledem krajského soudu: v rozsudku č. j. 1 As 47/2023-42 ze dne 27. 9. 2023 dospěl k závěru, že *Starému Plzenci má být přiznána náhrada nákladů řízení*. V rozsudku č. j. 9 As 105/2023-41 ze dne 10. 8. 2023 (tj. jen o měsíc dříve) se naopak ztotožnil s náhledem krajského soudu a dospěl k závěru, že *Starému Plzenci nemá být přiznána náhrada nákladů řízení*. Vzhledem k tomu tato dvě rozhodnutí se vztahují k rozsudkům *téhož Krajského soudu v Plzni vydaným téhož týdne vůči témuž odpůrci*, lze z toho dovodit dvojí: (1) Kritéria pro výjimečné přiznání nákladů řízení odpůrci nejsou sjednocena ani na Nejvyšším správním soudu, záleží tedy především na uvážení rozhodujícího soudu. (2) Odpůrci na tomto nejednotném základu nemohlo vzniknout žádné legitimní očekávání, že mu budou přiznány náklady řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost do dvou týdnů od jeho doručení u Nejvyššího správního soudu. Lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.

Plzeň 11. prosince 2023

Mgr. Alexandr Krysl v.r.
předseda senátu