



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Lenky Kaniové a soudců Ivo Pospíšila a Michala Bobka v právní věci navrhovatelky: **NKA IMMO CZ s. r. o.**, se sídlem Olivova 2096/4, Praha 1, zastoupena Mgr. Martinem Slimákem, advokátem se sídlem Lazarská 1719/5, Praha 1, proti odpůrci: **město Jáchymov**, se sídlem náměstí Republiky 1, Jáchymov, zastoupen JUDr. Janou Wenigovou, advokátkou se sídlem Jateční 2121/6, Karlovy Vary, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – Územního plánu města Jáchymov ve znění Změny č. 3, která byla vydána dne 14. 9. 2022, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelky proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 3. 1. 2024, č. j. 57 A 68/2023 - 228,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Navrhovatelka **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Odpůrci se náhrada nákladů řízení **nepřiznává**.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a rozsudek krajského soudu

[1] Navrhovatelka se podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, (dále jen „s. ř. s.“) domáhala zrušení části opatření obecné povahy Územního plánu města Jáchymov ve znění Změny č. 3, která byla vydána dne 14. 9. 2022, a sice části vymezené v kapitole 3) „Urbanistická koncepce včetně vymezení zastavitelných ploch, ploch přestavby a ploch sídelní zeleně“, v bodě 3.2 „Vymezení zastavitelných ploch“ v tabulce pod odstavcem (14), části „Jáchymov“ tak, že se má zrušit „Plocha Z91“ s navrženým funkčním využitím „Plochy pro dopravu (DS)“ s umístěním „ul. K Lanovce“ a s podmínkami pro využití ploch:

„plocha je určena pro výstavbu parkovacího domu“, „2-3 nadzemní podlaží“ a „dopravně napojené na stávající silnici“. (dále jen „napadená část územního plánu“).

[2] Navrhovatelka podala ke Krajskému soudu v Plzni návrh na zrušení napadené části územního plánu. V návrhu uvedla, že nebyla ohledně záměru vybudování parkovacího domu v dotčené ploše Z91 nijak oslovena. Má za to, že (mimo jiné vzhledem k finanční náročnosti a nerentabilnosti) se na dané ploše ve skutečnosti žádný parkovací dům budovat nebude. Navrhovatelka krom toho považuje lokalitu za nevhodnou pro budování parkovacího domu, neboť je vzdálena přes 2 km od dolní stanice lanovky na Klínovec a je rovněž daleko od objektů Lázní Jáchymov, které nadto o budování parkovacího domu nemají zájem. Stejně tak stávající místa k parkování na této ploše nejsou dle navrhovatelky v současnosti téměř využívána.

[3] Dále navrhovatelka uvedla, že změnou funkčního využití pozemku z plochy smíšené obytné na plochu pro dopravu (určenou k výstavbě parkovacího domu) došlo k negativnímu zásahu do jejích vlastnických práv. Z toho navrhovatelka dovozovala i svou aktivní legitimaci pro podání návrhu. Stavební parcela je nyní veřejným prostranstvím, na němž stojí budova ve špatném technickém stavu, určená spíše k demolici. Rozhodnutí o zřízení plochy Z91 tedy není odůvodněno ani z pohledu funkčnosti, ani z pohledu vhodnosti, ani z pohledu účelnosti a ani z pohledu úměrnosti.

[4] Krom výše uvedeného namítala navrhovatelka i porušení zákona, neboť při pořízení napadeného územního plánu podle ní nebyly dodrženy ani základní cíle územního plánování a jeho úkoly dle § 18 a § 19 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“), neboť zřízení plochy Z91 způsobem, jakým to učinila napadená část územního plánu, je porušením elementárních pravidel pro územní plánování. Je-li cílem územního plánování účelné využití území, tak k tomuto vymezením plochy Z91 jako plochy dopravní infrastruktury dle navrhovatelky rozhodně nedošlo.

[5] Krajský soud žalobu zamítl. Přitom vycházel z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu (rozsudku ze dne 4. 9. 2020, č. j. 5 As 194/2019 - 32 či ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010 - 169, č. 2266/2011 Sb. NSS), podle níž v prvé řadě platí, že územní plán jako opatření obecné povahy obsahuje jednak vlastní odůvodnění, jednak odůvodnění rozhodnutí o námitkách. Přitom vlastní odůvodnění bývá spíše obecného charakteru, zatímco rozhodnutí o námitkách jako zvláštní část odůvodnění opatření obecné povahy umožňuje individuálně reagovat na konkrétní výtky, jež proti regulaci uplatnili v procesu pořizování územního plánu jednotliví dotčení vlastníci, a musí z něho být seznatelné, z jakého důvodu považuje obec uplatněné námitky za liché, mylné či vyvrácené nebo proč považuje tvrzené skutečnosti za nerozhodné či nesprávné.

[6] V nyní projednávané věci považoval krajský soud za klíčové, že navrhovatelka byla v procesu přijímání územního plánu zcela pasivní, nevznesla námitky, ani s odpůrcem nevedla jakoukoliv diskuzi při veřejném projednání územního plánu. Při absenci takové polemiky podle krajského soudu nemůže obecnost odůvodnění napadeného územního plánu sama o sobě způsobit jeho nezákonnost. Pro zrušení by byl dán důvod jen ve výjimečných případech, v nichž a) by soud shledal procesní pochybení odpůrce takové intenzity, že znemožnilo navrhovatelce bránit se včas proti zařazení svého pozemku

pokračování

do plochy Z91, b) dovedl závažnou nezákonnost územního plánu spočívající v porušení kogentních norem chránících zásadní veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy (zde soud odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 AOs 3/2013 - 29).

[7] Krajský soud tak shrnul, že napadená část územního plánu obsahuje jasně formulovaný důvod, který vedl odpůrce k přijetí daného řešení. Konkrétně šlo o zvyšující se počet turistů, na který je nezbytné reagovat zvýšením parkovacích kapacit obce, přičemž zvolená reakce odpůrce, tedy určení prostoru pro stavbu parkovacího domu, se soudu jevila jako logické řešení. Zároveň soud shledal, že naprostá většina tvrzení uplatněných navrhovatelkou se týká vhodnosti zvoleného využití plochy Z91 či jeho přiměřenosti ve vztahu k zásahu do vlastnického práva navrhovatelky. Tyto skutečnosti by mohly být relevantní a odpůrce by se s nimi musel vypořádat, pokud by byly uplatněny v procesu přijímání územního plánu; k tomu ovšem nedošlo. Krajský soud tedy neshledal žádný důvod, pro který by měl napadenou část územního plánu zrušit, a návrh proto zamítl.

II. Důvody kasační stížnosti a vyjádření odpůrce

[8] Navrhovatelka (stěžovatelka) podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Založila ji na důvodech, které podřadila pod § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[9] Stěžovatelka uvedla coby první kasační námitku, že podstatou jejího návrhu byla právě ta skutečnost, že na ploše Z91 vymezené napadenou změnou územního plánu pro vybudování parkovacího domu ve skutečnosti parkovací dům zjevně vybudován nebude, a to kvůli jeho vysoké finanční náročnosti, nevhodnosti lokality a kvůli tomu, že ani nyní na stávajících parkovacích místech téměř nikdo neparkuje. Proto je stěžovatelka přesvědčena, že za vymezením plochy Z91 ve skutečnosti nestojí vůle odpůrce vybudovat zde parkovací dům, ale spíše tuto plochu zakonzervovat v nynějším stavu. Z toho stěžovatelka dovozuje porušení veřejného zájmu při územním plánování, což měl krajský soud při posouzení návrhu opomenout.

[10] V druhé kasační námitce stěžovatelka nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že vybudování parkovacího domu představuje v dané lokalitě logické řešení. Stěžovatelka toto řešení s ohledem na konkrétní podmínky (umístění lokality v nevyhovující vzdálenosti od turistických cílů) naopak považuje za nelogické a rozhodně ne v souladu s udržitelným rozvojem obce.

[11] Odpůrce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že v rámci provedené změny územního plánu se vyjadřovaly všechny dotčené orgány a požadavek na určení plochy Z91 pro výstavbu parkovacího domu potvrdily a neměly námitek. Určení plochy je dáno objektivními potřebami odpůrce, jeho občanů, návštěvníků a pacientů přilehlých lázeňských domů, kteří jsou v nich ubytováni delší dobu a musí také řešit parkování svých vozidel. V celé lokalitě je dlouhodobě pociťován nedostatek vhodných parkovacích míst s ohledem na masivní rozvoj zimní rekreace a turistiky a na územním plánem plánovanou výstavbou apartmánového bydlení v dané lokalitě. Také v souvislosti s významným a základním městským prvkem – lázeňstvím by parkovací dům by měl uspokojit potřeby pacientů ubytovaných v bezprostředně přilehlých lázeňských domech. Nejde tudíž, jak mylně

dovozuje navrhovatelka, pouze o potřeby lyžařů. To vše vyžaduje nároky i na chráněné parkování (nikoliv na volném prostranství) se zvýšenou kapacitou, což může naplnit právě parkovací dům. Odpůrce navrhuje kasační stížnost zamítnout.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[12] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost byla podána včas, má požadované náležitosti a je projednatelná. Důvodnost kasační stížnosti posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

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

[14] V posuzovaném případě jde o vymezení plochy Z91 nacházející se v ulici K Lanovce, která má být podle napadené části územního plánu oproti dřívějšímu využití „plochy smíšené obytné“ nově využita jako „Plocha pro dopravu (DS)“ za podmínky, že „bude určena pro výstavbu parkovacího domu“, který „bude mít 2 – 3 nadzemní podlaží“ a půjde o řešení „dopravně napojené na stávající silnici“. Sporná plocha je v územním plánu popsána jako „vymezení nové zastavitelné plochy Z91 pro plochy dopravy DS (6 858 m²) pro parkovací dům o 2 – 3 nadzemních podlažích (částečně místo původní návrhové plochy smíšené obytné SM).“ Změna využití území je odůvodněna tak, že „Parkovací dům je stavbou, kde veřejný zájem převažuje – zvyšující se příval turistů a rekreantů logicky znamená navyšování kapacity parkovacích míst v Jáchymově a parkovací dům tyto nároky řeší efektivně (při stejné rozloze se vejde 2-3x více vozidel).“

[15] Nejvyšší správní soud nejprve připomíná ustálenou judikaturu, podle níž je územní plán nástrojem, kterým obec ovlivňuje využití pozemků nacházejících se na jejím území; jedná se tak o vyjádření jejího práva na samosprávu a uvážení v přístupu k jejímu rozvoji. V procesu územního plánování dochází k vážení řady různých (často odlišných, nebo dokonce protichůdných) zájmů soukromých i veřejných. Výsledkem musí být rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými při zachování proporcionality a ochrany základních práv před svévolnými a excesivními zásahy (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 1. 2023, č. j. 1 As 120/2022 - 66, nebo ze dne 10. 1. 2023, č. j. 1 As 97/2022 - 68).

[16] Zároveň z ustálené judikatury vyplývá, že úlohou soudu v řízení o návrhu na zrušení územního plánu je poskytovat ochranu před excesy v územním plánování a před nedodržením zákonných mantinelů. Úkolem soudu naopak není určovat, jak má být určité území využito, a aktivně tak dotvářet územní plánování. Při hodnocení zákonnosti změny územního plánu se musí soud řídit zásadou zdrženlivosti (např. rozsudky ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 - 73, č. 1462/2008 Sb. NSS, nebo ze dne 14. 2. 2013, č. j. 7 AOs 2/2012 - 53).

[17] Myšlenka, že soud nemůže poměřovat důležité veřejné zájmy s dotčenými právy jednotlivců v první linii tam, kde navrhovatel zůstal v procesu přijímání opatření obecné povahy zcela pasivní, a odpůrce tak neumožnil se s jeho tvrzeními o nepřiměřeném zásahu do jeho práv v odůvodnění opatření obecné povahy vyrovnat, se v judikatuře Nejvyššího

pokračování

správního soudu objevuje již dlouho, jak shrnul Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 21. 8. 2020, č. j. 6 As 270/2019 - 38. Odkázal přitom např. rozsudky ze dne 18. listopadu 2009 č. j. 9 Ao 2/2009 - 54, č. 2008/2010 Sb. NSS, ze dne 7. října 2011 č. j. 6 Ao 5/2011 - 43, ze dne 28. srpna 2012 č. j. 1 Ao 1/2010 - 264, body [58] až [61], ze dne 23. září 2013 č. j. 8 AOs 2/2012 - 59, body [24] až [27], či ze dne 26. června 2014 č. j. 5 AOs 3/2013 - 33). Sám Nejvyšší správní soud označuje tuto judikaturu za ustálenou (srov. rozsudky ze dne 18. dubna 2019 č. j. 9 As 65/2019 - 29, bod [18], či ze dne 29. ledna 2020 č. j. 1 As 177/2019 - 23, bod [27]).

[18] V posuzované věci není sporu o tom, že stěžovatelka byla v procesu pořizování napadeného územního plánu pasivní. Nejvyšší správní soud tak vychází z premisy stvrzené i rozsudkem ze dne 26. 6. 2014, č. j. 5 AOs 3/2013 - 33, podle níž navrhovatel, který opomněl brojit proti opatření obecné povahy během jeho přípravy, nemá nárok na to, aby se pořizovatel v samotném územním plánu, resp. v jeho odůvodnění, vypořádal se změnou funkčního využití konkrétních pozemků takového navrhovatele. S ohledem na to kasační soud souhlasí se závěry krajského soudu v bodu 45 odůvodnění.

[19] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil kasační námitce, že napadená část územního plánu porušuje vymezením plochy Z91 veřejný zájem. Pro takový hypotetický závěr stěžovatelka nepředložila žádné argumenty; prostý názor stěžovatelky, že parkovací dům vybudován nebude vzhledem k jeho finanční náročnosti, neobstojí ve srovnání zejména s faktem, že doposud nejsou dány (a vzhledem k rámcovému a strategickému charakteru územního plánu ani být dány nemusejí) konečné parametry parkovacího domu a tím není zřejmá ani jeho konečná finanční náročnost. Zároveň i zde se kasační soud přiklání k závěrům krajského soudu, které se opírají o rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 10. 2011, sp. zn. 6 Ao 5/2011, a ze dne 13. 5. 2014, sp. zn. 6 AOs 3/2013. Podle těchto závěrů nelze po soudu požadovat, aby provedl odbornou úvahu ohledně vážení důležitých veřejných zájmů či veřejného zájmu na jedné straně a ochrany vlastnictví či jiného práva navrhovatele na straně druhé, pokud tuto úvahu neprovedl z důvodu zaviněné pasivity navrhovatele správní orgán.

[20] Kasační soud dále shledal, že námitka stěžovatelky o nevhodnosti lokality pro parkování rovněž neobstojí; ze spisové dokumentace je zjevné, že jde o místo na okraji města při silniční komunikaci, ležící mezi lázeňskými domy a dolní stanicí lanovky Klínovec. Z hlediska plánování využití území tedy rozhodně nelze považovat za nereálnou současnou nebo budoucí potřebu parkovacích míst s návazností např. na soukromou či kyvadlovou dopravu do lázeňských či sportovních areálů. Kasační soud proto nepřisvědčil ani druhé kasační námitce spočívající v tom, že vybudování parkovacího domu v dané lokalitě představuje nelogické řešení.

IV. Závěr a náklady řízení

[21] Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že kasační stížnost není důvodná. V napadené části územního plánu soud neshledal žádný exces, pro který by bylo namístě do procesu územního plánování zasáhnout; napadená část územního plánu je odůvodněna dostatečně a zvolená regulace plochy vychází z legitimních a zřejmých cílů samosprávy. Jelikož v řízení

nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž musí soud přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[22] O náhradě nákladů řízení rozhodl kasační soud v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka ve věci neměla úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

[23] Procesně úspěšnému odpůrci pak nevznikly v řízení náklady, které by měly přesahovat rámec nákladů jeho běžné úřední činnosti. Odpůrce podal toliko vyjádření ke kasační stížnosti. Ač odpůrce náklady na zastupování v řízení o kasační stížnosti uplatnil, podle kasačního soudu se jedná o dostatečně velkou obec, u které lze očekávat odborný personál pro zpracování vyjádření ke kasační stížnosti. Náhrada nákladů řízení se mu proto nepřiznává.

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

V Brně dne 23. dubna 2024

Lenka Kaniová
předsedkyně senátu