



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci navrhovatele **JUDr. Ing. J. V.**, zastoupeného Mgr. Robinem Mlynářem, advokátem se sídlem Pardubice, Teplého 2786, proti odpůrkyni **obci Nová Ves**, se sídlem Nová Ves 154, zastoupené Mgr. Davidem Zahumenským, advokátem se sídlem Brno, Kpt. Jaroše 3, v řízení o kasační stížnosti navrhovatele proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 22. 11. 2022, č. j. 55 A 62/2022 - 59, ve znění opravného usnesení ze dne 28. 11. 2022, č. j. 55 A 62/2022 - 65,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Navrhovatel je **p o v i n e n** uhradit odpůrkyni na nákladech řízení o kasační stížnosti částku 4 114 Kč k rukám jejího zástupce Mgr. Davida Zahumenského, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

[1] Navrhovatel se u Krajského soudu v Praze domáhal zrušení části opatření obecné povahy - Územního plánu Nová Ves (dále jen „ÚP“), vydaného dne 26. 7. 2021 usnesením Zastupitelstva obce Nová Ves č. 3/7/2021, zahrnující pozemky parc. č. XA, XB, XC a XD (dále také jako „předmětné pozemky“) v katastrálním území N. u N. (veškeré dále uvedené nemovitosti se nachází v tomto k. ú. – pozn. NSS), a to z důvodu, že byly zařazeny do plochy *N – smíšené nezastavěné území*.

[2] Krajský soud rozsudkem ze dne 22. 11. 2022, č. j. 55 A 62/2022 - 59, návrh zamítl a uložil navrhovateli zaplatit odpůrkyni náhradu nákladů řízení; následně krajský soud opravným usnesením ze dne 28. 11. 2022, č. j. 55 A 62/2022 - 65, stanovil pariční lhůtu pro splnění povinnosti navrhovatele k zaplacení nákladů řízení.

[3] Vzhledem k tomu, že odpůrkyně ve svém vyjádření k žalobě zpochybnila aktivní procesní legitimaci navrhovatele (upozorňovala, že přijetím ÚP nedošlo ke změně stávajícího způsobu využití předmětných pozemků, neboť ty byly i v předchozím ÚP byly zařazeny do nezastavitelné plochy), zabýval se krajský soud nejprve touto otázkou. Konstatoval, že i v případech, kdy se funkční využití pozemku nemění, musí být zřejmé, zda nebyl postup pořizovatele územního plánu svévolí a zda zachování faktického stavu směřuje ke konkrétnímu cíli, kterého nelze dosáhnout jiným (šetrnějším) způsobem. Krajský soud dále nepřisvědčil názoru odpůrkyně, že navrhovatel uplatnil pouze námitky vztahující se k procesu přijímání ÚP, neboť namítal nepřekoumatelnost odůvodnění rozhodnutí námitkách. Dospěl proto k závěru, že navrhovatel disponoval aktivní procesní legitimací a přistoupil tak k věcnému posouzení samotného návrhu.

[4] Z obsahu návrhu krajský soud seznal, že námitky směřují vůči 3. kroku algoritmu pro přezkum opatření obecné povahy vymezeného v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98 (rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Ze správního spisu krajský soud shledal, že navrhovatel podal dne 22. 1. 2020 námitky k návrhu ÚP, které obsahovaly šest bodů; z jejich obsahu ovšem krajský soud dovodil čtyři argumentační okruhy: (1) z napadeného ÚP nevyplývají důvody, proč nejsou pozemky zahrnuty do zastavitelných ploch, ačkoliv (2) tomu nebrání ani ochrana zemědělského půdního fondu (dále jen „ZPF“), ani (3) ochrana pozemků plnících funkci lesa; naopak (4) pozemky výborně navazují na stávající dopravní a technickou infrastrukturu. K námitkám navrhovatel připojil dokument „*Námitky a připomínky k návrhu Územního plánu obce Nová Ves*“, vypracovaný RNDr. O. V., který v části I.1 obsahoval vesměs totožnou, mírně rozšířenou argumentaci.

[5] Krajský soud neshledal, že by se odůvodnění rozhodnutí o námitkách sestávalo pouze z obecných frází; upozornil, že určitá míra obecnosti při vypořádání námitek k územnímu plánu je i podle judikatury Ústavního soudu z povahy věci nezbytná. Současně je nutné zohlednit, že důvody, proč nebylo námitkám navrhovatele vyhověno, je nutné hledat i v obecné části ÚP, kde jsou formulována obecná východiska, jak napadený ÚP interpretovat. Krajský soud proto nesouhlasil s náhledem navrhovatele, že se odpůrkyně ve vyjádření k návrhu snažila napravit nedostatky ÚP; odpůrkyně pouze ukázala, jak ÚP jako celek číst, což učinila zejména citacemi relevantních částí z odůvodnění ÚP.

[6] K míře, v jaké mohou správní soudy při přezkumu územních plánů zasahovat do územního plánování, krajský soud s odkazem na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, konstatoval, že územní plán vždy představuje určitý zásah do vlastnického práva, neboť stanoví meze jeho výkonu. Dále s poukazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 - 73, uvedl, že není úkolem soudu stanovovat způsob využití určitého území, či dotvářet územní plánování, nýbrž pouze korigovat případné excesy. Návrh tak dle krajského soudu vychází z nesprávné premisy, že má navrhovatel nárok na zahrnutí

pokračování

svých pozemků do zastavitelné plochy určené pro bydlení, a to pouze z důvodu jejich vhodného umístění ke stávající zástavbě a blízkosti dopravní a technické infrastruktury, nebrání-li tomu současně žádný „tvrdý“ zákaz, vyplývající z právních předpisů. Navrhovatel tak neakceptuje jako dostatečný důvod pro ponechání předmětných pozemků v nezastavěném území to, že odpůrkyně nemá zájem na masivním rozvoji bydlení v obci; tento závěr krajský soud podložil odkazy na odůvodnění ÚP (v podrobnostech viz odst. 27 až 29 odůvodnění napadeného rozsudku). Z nich vyplývá, že odpůrkyně chce obec rozvíjet pomalu, postupně, promyšleně, kvalitně a udržitelně. To je zřejmé také z provedených revizí stávajících zastavitelných ploch; některé z nich byly přerazeny do nezastavitelných a ty, které zůstaly zastavitelnými, byly podmíněny etapizací. Ze str. 108 odůvodnění ÚP je dále zřejmé, že také pozemky navrhovatele byly prověřeny. Zařazení pozemků do zastavitelných ploch, které nebyly v předchozím územním plánu v těchto plochách, připadalo v úvahu pouze pro výjimečné případy proluk v zástavbě, či v situacích, kdy by zastavění prospělo kvalitě zástavby jako celku; posuzované pozemky navrhovatele umístěné na samotném okraji zástavby tyto případy nepředstavovaly. Krajský soud proto shledal odůvodnění ÚP přezkoumatelné a konstatoval, že není třeba odpovědět na každý jednotlivý argument navrhovatele; postačuje, pokud z odůvodnění ÚP implicitně vyplývají důvody, proč námitkám odpůrkyně nevyhověla.

[7] Dále krajský soud uvedl, že ostatní skutečnosti uváděné navrhovatelem mohly mít pro zařazení předmětných pozemků do nezastavitelných ploch pouze podpůrný význam. Pokud se jedná o námitku, že se předmětné pozemky nachází na půdě s nižší třídou ochrany, a proto je možné je odejmout ze ZPF, z odůvodnění ÚP vyplývá, že odpůrkyně si nepřejí odnímat půdu ze ZPF pro vymezení zastavitelné plochy. Rovněž ochrana zemědělské půdy je (bez ohledu na její bonitu) jednou z hodnot chráněných v ÚP. K obecnému tvrzení navrhovatele, že odpůrkyně v ÚP vymezila i rozvojové plochy v I. a II. třídě ochrany ZPF, aniž by však konkretizoval, o jaké plochy se jedná, krajský soud uvedl, že se jednalo o případy, jež nejsou srovnatelné svým umístěním ani funkčním využitím s pozemky navrhovatele. Krajský soud dodal, že se navrhovatel nemůže srovnávat s vlastníky pozemků, které byly zastavitelné v předchozím územním plánu, neboť tato jejich právní vlastnost je významná z hlediska kontinuity územního plánování.

[8] Rovněž skutečnost, že se pozemky navrhovatele nachází v blízkosti lesa, má pouze podpůrný význam. Odpůrkyně k tomu uvedla, že se předmětné pozemky nachází ve vzdálenosti 50 metrů od lesa a vymezení zastavitelné plochy na těchto pozemcích by bylo v rozporu s ochranou a rozvojem přírodního charakteru terénního útvaru hradiště Sázená. Z odůvodnění ÚP dále vyplývá, že v bezprostředním sousedství pozemků navrhovatele se nachází lokální biocentrum 233 (dále jen „LBC 233“). Krajský soud na tomto místě upozornil, že navrhovatel v replice uplatnil věcné námitky proti této argumentaci, které však směřovaly vůči 4. a 5. kroku algoritmu, a proto se jimi soud nemohl podle § 101b odst. 2 věty druhé soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“) zabývat. I přesto krajský soud na okraj uvedl, že lesní zákon sice nezakazuje vymezovat zastavitelné plochy v ochranném pásmu lesa, avšak blízkost lesních porostů, které jsou zahrnuty do lokálního biocentra, může být důvodem, proč odpůrkyně pokládá za nevhodné přibližovat zástavbu blíže k tomuto prostředí. Sousedí-li LBC 233 v některých částech přímo se zástavbou, jedná se o důsledek dříve učiněných rozhodnutí.

[9] Pokud se jedná o tvrzenou výbornou návaznost pozemků na dopravní a technickou infrastrukturu, krajský soud konstatoval, že tyto důvody nebyly pro odpůrkyni při tvorbě ÚP relevantní a zařazení pozemků do zastavitelných ploch bylo hodnoceno zejména na základě odlišných kritérií (viz odst. [6] výše a v podrobnostech odst. 24 až 30 odůvodnění napadeného rozsudku).

[10] Krajský soud dále nepřisvědčil námitce, že by se odpůrkyně nezabývala připomínkami navrhovatele, které podal dne 18. 6. 2019. Odpůrkyně na str. 139 odůvodnění ÚP uvedla, že požadavek navrhovatele (na zařazení předmětných pozemků do zastavitelné plochy) bude řešen až v dalších fázích procesu přijetí ÚP, což také, jak krajský soud výše konstatoval, učinila přezkoumatelně v rozhodnutí o námitkách. Krajský soud proto nesouhlasil s tvrzením, že se odpůrkyně s připomínkami nezabývala dostatečně „celistvě“.

[11] Námitky ohledně zařazení předmětných pozemků do zastavitelné plochy, podal navrhovatel i dne 11. 1. 2021 při opakovaném veřejném projednání. Odpůrkyně se jimi s odkazem na § 53 odst. 2 *in fine* zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“), nezabývala; krajský soud tento postup aproboval.

[12] Proti rozsudku krajského soudu podal navrhovatel (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, s odkazem na důvody plynoucí z § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[13] Stěžovatel má za to, že krajský soud nesprávně posoudil právní otázku ohledně požadavků na kvalitu odůvodnění. Krajský soud v napadeném rozsudku odkázal na nálezy Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, který dle názoru stěžovatele není přílehlavý, jelikož reagoval na přepjatý formalismus kladený na odůvodňování, což však neplatí pro posuzovaný případ. Na podkladě tohoto rozhodnutí Ústavního soudu nebylo možné dovodit, že byla odpůrkyně oprávněna rezignovat na odůvodnění vypořádání námitek, či je dokonce nevypořádat vůbec.

[14] Dále stěžovatel odkázal na nálezy ze dne 8. 11. 2018, sp. zn. I. ÚS 178/15, v němž Ústavní soud konstatoval, že územní plán je výkonem veřejné moci, a proto musí být soudem přezkoumatelný. Dále uvedl, že opatření obecné povahy je v takových případech rozhodnutím v materiálním smyslu, a proto musí být dostatečně odůvodněno. Stěžovatel poukázal i na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2023, č. j. 8 As 54/2021 - 41, v němž kasační soud uvedl, že na rozhodnutí o námitkách „[j]e [...] *nutné klást stejné požadavky jako v případě typických správních rozhodnutí (§ 68 odst. 3 správního řádu). Z odůvodnění rozhodnutí o námitkách musí být seznatelné, z jakého důvodu považuje odpůrce podané námitky za liché, mylné nebo vyvrácené, nebo proč považuje předestírané skutečnosti za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy za vyvrácené.*“ Má tedy za to, že rozhodnutí o námitkách, tvořící součást napadeného ÚP, tato minima nesplňuje. Vypořádání námitek pod bodem 1) a 2) prakticky schází, vypořádání námitek 3), 4) a 5) zcela absentuje a vypořádání námitek bodem 6) je zmatečné.

[15] Stěžovatel rovněž nesouhlasí s krajským soudem, že vypořádání námitek obecnými frázemi lze považovat za dostačující (zde odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2010, č. j. 4 Ao 5/2010 - 48). Nelze akceptovat názor, že je nutné důvody

pokračování

pro nevyhovění námitkám hledat i v obecných částech ÚP; za této situace by rozhodnutí o námitkách ztratilo veškerý smysl. Textová část územního plánu je často rozsáhlý dokument, přičemž nelze rozumně požadovat, aby se s ní každý kompletně seznámil; takový výklad je v rozporu se základními zásadami a principy právního státu. Závěrem stěžovatel namítá, že způsob vypořádání obsahu námitek ze strany odpůrkyně nemá oporu ve spise, jelikož podstatná část tohoto vypořádání chybí.

[16] Ve druhém okruhu námitek kasační stížnosti stěžovatel namítal nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, a to ve vztahu k rozporované míře konkrétnosti vypořádání námitek ÚP. Krajský soud v Praze v rozsudku ze dne 30. 8. 2021, č. j. 51 A 5/2018 - 124 zaujal obdobný postoj jako stěžovatel, tedy že „[z] odůvodnění musí být mj. seznatelné proč správní orgán považuje námitky účastníka řízení za liché, mylné nebo vyvrácené [...]“ (jedná se o citaci z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2009, č. j. 9 As 71/2008 - 109 – pozn. NSS). Dle názoru stěžovatele rozhodoval krajský soud v obdobné věci odlišně a ani nevysvětlil, proč tak učinil.

[17] Odpůrkyně ve svém vyjádření ke kasační stížnosti upozornila, že navrhovatel nebyl novým ÚP nijak dotčen ve svých právech, jelikož vůči jeho pozemkům nedošlo ke změně regulace; i v předchozím územním plánu byly pozemky stěžovatele zahrnuty do nezastavitelné plochy *sady a zahrady* (SZ). Ve vztahu k požadavku stěžovatele na změnu zařazení předmětných pozemků do zastavitelné plochy odpůrkyně odkázala na závěry plynoucí z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2008, č. j. 4 Ao 2/2008 - 42. Ke stěžovatelem namítanému nesprávnému právnímu posouzení věci odpůrkyně uvedla, že stěžovatel nekonkretizoval, v čem přesně mělo být odůvodnění ÚP nedostatečné a jak se s tím krajský soud (ne)vypořádal. Stěžovatel k namítané nezákonnosti ani k nepřezkoumatelnosti neuvedl žádné konkrétní důvody, proč dospěl k těmto závěrům a pouze cituje obecnou judikaturu bez vztahu k danému případu.

[18] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3 věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2 věty první s. ř. s.

[19] Kasační stížnost není důvodná.

[20] Nejvyšší správní soud považuje za vhodné úvodem upozornit, že jakkoli stěžovatel důvody kasační stížnosti formálně podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s., z kasační stížnosti plynou pouze námitky spadající pod písm. b) a d) citovaného ustanovení. Ze zásady *iura novit curia* nicméně plyne, že stěžovatel není povinen podřadit tvrzené důvody kasační stížnosti pod konkrétní ustanovení zákona; soud je posuzuje podle jejich obsahu a je oprávněn sám podřadit kasační námitky pod důvody vymezené v § 103 odst. 1 s. ř. s. (k tomu srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2004, č. j. 2 Afs 7/2003 - 50).

[21] Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], protože v případě její důvodnosti by bylo vypořádání dalších kasačních námitek v zásadě vyloučené. Z konstantní judikatury

Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu vyplývá, že má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal soud za rozhodný, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodných skutečností, proč považuje právní závěry účastníků řízení za (ne)správné a z jakých důvodů považuje argumentaci účastníků řízení za (ne)důvodnou (viz například nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97 a ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004 - 62, a ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 - 75). Meritorní přezkum rozsudku je tak možný pouze za předpokladu, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku jeho rozhodnutí.

[22] K povaze soudního přezkumu územně plánovací dokumentace se Nejvyšší správní soud vyjádřil například v rozsudku ze dne 20. 4. 2022, č. j. 10 As 226/2019 - 51, v němž (v intencích předcházející judikatury) konstatoval, že přijetí konkrétního územního plánu je politickou diskrecí konkrétního zastupitelského orgánu územní samosprávy a projevem práva na samosprávu územního celku. Nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonu se neprotivících rozhodnutí územní samosprávy by byly porušením ústavních zásad o dělbě moci (viz též rozsudek tohoto soudu ze dne 2. 2. 2021, č. j. 6 Ao 6/2010 - 103, č. 2552/2012 Sb. NSS). Soudy se tedy při hodnocení zákonnosti územně plánovací dokumentace řídí zásadou zdrženlivosti a principem proporcionality. Ke zrušení územního plánu soud přistoupí pouze tehdy, byl-li zákon (ať již v procesu přijímání územního plánu, či vlastní zvolenou podobou regulace území) porušen v *nezanedbatelné míře*, tj. intenzitě zpochybňující *zákonnost* vydaného opatření obecné povahy. Úlohou soudu je bránit jednotlivce před excesy v územním plánování, nikoliv územní plány dotvářet či korigovat (viz například rozsudek tohoto soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 - 73, č. 1462/2008 Sb. NSS). Soudům proto nepřisluší přezkoumávat, zda byl pro určitý pozemek zvolen nejvhodnější způsob jeho funkčního využití či regulace; pouze zkoumá, zda příslušný orgán postupoval při pořizování územního plánu a v procesu jeho vydání v souladu se zákonem (srov. rozsudek tohoto soudu ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006 - 74, č. 968/2006 Sb. NSS). Jelikož územní plán určuje využití konkrétního území, může zasáhnout i do vlastnických či jiných věcných práv konkrétních osob, a to i způsobem, který jim nevyhovuje. Jsou-li tyto zásahy ústavně legitimní, odůvodněné zákonnými cíli, pro dotčené osoby co nejvíce šetrné a nezbytné, a vedou-li rozumně k zamýšlenému cíli (nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle), pak není dán prostor pro zásah soudní moci do takto přijatého řešení (viz usnesení rozšířeného senátu tohoto soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, č. 1910/2009 Sb. NSS).

[23] Stěžovatel shledal napadený rozsudek nepřezkoumatelným, jelikož se krajský soud při zodpovězení otázky, do jaké míry musí být odůvodnění rozhodnutí o námitkách proti ÚP konkrétní, nezabýval svým předchozím rozsudkem ze dne 30. 8. 2021, č. j. 51 A 5/2018 - 124, vydaným v obdobné věci; od závěrů zde vyslovených se odklonil a tento svůj postup nijak nezdůvodnil.

pokračování

[24] Nejvyšší správní soud s touto argumentací nesouhlasí, neboť není pravdou, že by se ve stěžovatelské věci jednalo o případ, který by se s nyní posuzovanou věcí v podstatných rysech shodoval. Oba případy se rozcházejí zejména ve změně zařazení předmětných pozemků: v odkazovaném případě se jednalo o situaci, kdy byly pozemky žalobkyň v rámci nového územního plánu zařazeny do jiných ploch, tudíž došlo k podstatné změně způsobu jejich stávajícího využití. Stěžovatel přitom neuvedl žádné konkrétní vysvětlení, proč dospěl k závěru, že se jedná o obdobné případy. Rovněž nelze po soudech v rámci jejich rozhodovací činnosti požadovat, aby srovnávaly veškeré případy, v nichž se zabývaly námitkami nepřezkoumatelnosti územních plánů. Takový požadavek je nejen zcela nereálný, ale postrádal by i smysl, neboť zejména v případech územních plánů je vždy nutné zkoumat jednotlivé nuance daného území, možnosti jeho využití a směr, jakým se chce daná obec při rozvoji svého území ubírat (například v posuzovaném případě bylo záměrem obce regulovat své rozrůstání tak, aby byla schopná efektivně pokrývat potřeby obyvatel).

[25] Samotnou přezkoumatelností napadeného ÚP se krajský soud zabýval velmi podrobně v odst. 26 až 35 odůvodnění svého rozsudku a tyto jeho úvahy tvoří podstatnou část odůvodnění. Jelikož stěžovatel dostatečně konkrétně neuvedl, v čem shledal toto odůvodnění nepřezkoumatelným, může Nejvyšší správní soud pouze obecně konstatovat, že se toto odůvodnění jeví jako srozumitelné, logické a opírající se o obsah předloženého spisového materiálu.

[26] Další konkrétní námitky týkající se nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku stěžovatel nevznesl. Nejvyšší správní soud tudíž uzavírá, že jde o rozsudek přezkoumatelný, neboť je z jeho odůvodnění zřejmé, jakými úvahami byl krajský soud při posouzení věci v rozsahu žalobních bodů veden a k jakému závěru na jejich základě dospěl. Kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. tak naplněn není.

[27] Následně se Nejvyšší správní soud zabýval kasačním důvodem dle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., tedy namítanou nepřezkoumatelností rozhodnutí o námitkách, jež je součástí textové části ÚP.

[28] Stěžovatel ve své argumentaci nesouhlasil s odkazem krajského soudu na závěry vyplývající z nálezu Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 1669/11, a namítal, že tento nálezn lze vykládat extenzivně (jako to měl učinit krajský soud) v tom smyslu, že by bylo možné na přezkoumatelné vypořádání některých námitek rezignovat, či je nevypořádat vůbec. Opakovaně namítá, že je rozhodnutí o námitkách nepřezkoumatelné, jelikož nesplňuje požadavky na odůvodnění rozhodnutí vyplývající z § 68 odst. 3 správního řádu.

[29] Krajský soud citovaný nálezn extenzivně nevyložil. Naopak podrobně zkoumal, zda jsou důvody přijaté regulace ÚP přezkoumatelně uvedeny a zda se odpůrkyně jednotlivými námitkami stěžovatele dostatečně zabývala. Stěžovatel v řízení o přijetí ÚP uplatnil námitky ze dne 22. 1. 2020, jež obsahovaly šest bodů (viz bod 66 na str. 219 a násl. odůvodnění rozhodnutí námitek k ÚP), a to: 1) a 2) absentuje odůvodnění nezařazení předmětných pozemků do zastavitelné plochy pro bydlení, 3) předmětné pozemky se nacházejí na půdách zařazených do V. třídy ochrany, a proto jsou přednostně určeny k zastavení, 4) a 5) pozemky se nacházejí v blízkosti lesa, 6) pozemky navazují na technickou

a dopravní infrastrukturu. Z výše uvedeného je tedy zřejmé, že krajský soud správně konstatoval, že námitky obsahovaly čtyři argumentační okruhy. Ve stejném duchu se jimi proto následně zabýval i Nejvyšší správní soud.

[30] Nejvyšší správní soud považuje nejprve za potřebné zdůraznit, že při posuzování přezkoumatelnosti opatření obecné povahy (zde územního plánu) je zapotřebí vyjít z toho, že podle § 173 odst. 1 správního řádu musí být opatření obecné povahy odůvodněno. Podle § 174 odst. 1 správního řádu se pak na řízení o vydání opatření obecné povahy *přiměřeně* užití též ustanovení části druhé správního řádu, tedy i § 68 odst. 3; to znamená, že odůvodnění obecné povahy musí splňovat základní obsahové náležitosti odůvodnění správního rozhodnutí. Nesmí v něm tedy chybět důvody přijaté regulace území, podklady pro jeho vydání a (v přiměřené podobě, reflektující specifickou povahu tohoto správního aktu) i úvahy, kterými se daný orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů. Chybí-li tyto náležitosti, je opatření obecné povahy nepřezkoumatelné (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008 č. j. 1 Ao 3/2008 - 136, č. 1795/2009 Sb. NSS, či ze dne 30. 5. 2023 č. j. 4 As 185/2022 - 94).

[31] Nelze ovšem přisvědčit názoru stěžovatele, že by kompletní odůvodnění vypořádání námitek uplatněných k územnímu plánu muselo být bezesbýtku soustředěno jen v jediné části územního plánu (konkrétním místě odůvodnění opatření obecné povahy); ani ze stěžovatelem citované judikatury takové závěry nevyplývají. Není důvod striktně izolovat samotné rozhodnutí o námitkách od zbylé části územního plánu; jeho jednotlivé části se vzájemně doplňují, prolínají a odkazují na sebe. Je přitom třeba mít na zřeteli, že rozhodnutí o námitkách je rozhodnutím *sui generis*, na které nelze klást identické nároky jako na „klasická“ správní rozhodnutí, což platí i pro jeho odůvodnění; to ostatně potvrdil i Ústavní soud v krajském soudem správně zmiňovaném nálezu sp. zn. III. ÚS 1669/11. Je tedy nutné trvat na tom, aby v rámci samotného rozhodnutí o námitkách byla srozumitelně vypořádána podstata argumentace uplatněné v námitkách; naopak není nezbytné, aby na stejném místě byly rozebírány otázky, o nichž pojednávají jiné části ÚP (důvody pořízení ÚP, záměry obce týkající se jejího územního rozvoje, interpretace obsahu jednotlivých užitých regulativů atd.). Nejvyšší správní soud proto zcela souhlasí s krajským soudem, že důvody, proč bylo námitkám vyhověno, či nikoli, nelze hledat pouze v samotném odůvodnění rozhodnutí o námitkách, ale též v dalších částech textové části ÚP.

[32] Nadto je nutné zdůraznit, že posouzení, zda byly konkrétní námitky vypořádány dostatečně, je nutné vnímat v kontextu individuálních okolností každého případu. Nelze obecně konstatovat, jak konkrétní má být odůvodnění vypořádání uplatněné námitky, neboť každý případ územního plánování je unikátní a představuje výsledek působení mnoha synergických vlivů.

[33] Stěžovatel neuvedl žádné konkrétní skutečnosti, proč je dle jeho názoru odůvodnění ÚP nepřezkoumatelné. Nejvyšší správní soud proto (stejně jako krajský soud) zkoumal, zda námitky, jež stěžovatel uplatnil v procesu přijímání ÚP, byly vypořádány, a zda odůvodnění rozhodnutí o námitkách naplňuje esenciální požadavky § 68 odst. 3 správního řádu. Z odůvodnění ÚP i samotného rozhodnutí o námitkách je zřejmé, že stěžejním důvodem, proč nebyly předmětné pozemky zařazeny do zastavěných ploch, je

pokračování

samotná koncepce území, kdy odpůrkyně neměla zájem na rozsáhlejším rozšiřování zástavby a počtu obyvatel, ale naopak cílila na promyšlené a pozvolné rozšiřování obce a počtu jejich obyvatel, které by šlo ruku v ruce s rozvojem technické (a zejména dopravní) infrastruktury a občanské vybavenosti. Ostatní důvody [proti nimž směřují námitky stěžovatele 3) až 6) – viz odst. [29] výše] mají spíše jen pouze podpůrný charakter pro ponechání pozemku v nezastavěném území.

[34] Pokud se konkrétně jedná o vypořádání námitek 1) a 2), krajský soud se argumentací odpůrkyně zabýval v odst. 27 až 31 odůvodnění svého rozsudku. Konstatoval, že z textové části ÚP jsou jednoznačně zřetelné důvody, proč odpůrkyně nepřistoupila ke změně zařazení předmětných pozemků. Odpůrkyně zde přdestřela, že při rozšiřování zastavitelného území je nucena přihlížet jak k technickým možnostem obce, ale také k jisté odpovídající úrovni občanské vybavenosti. Za situace, kdy čelí rozvoji suburbanizačnímu tlaku (viz str. 10 textové části ÚP) proto optimalizovala rozsah zastavitelných ploch (přezkoumala stávající zastavitelné, doposud nezastavěné lokality); u některých podmínila jejich zastavění nutnou etapizací tak, aby mohla rozložit zátěž s rozšířením zástavby do delšího období, a některé pozemky dokonce ze zastavitelných ploch vyňala a zařadila je do ploch nezastavitelných (viz str. 105 a 116 textové části ÚP). Nelze proto souhlasit s tvrzením, že by se odpůrkyně nezabývala možností dalšího způsobu zařazení předmětných pozemků (viz str. 108). Z odůvodnění je dále patrná tendence odpůrkyně primárně zastavovat proluky v území. Stejně důvody, byť velmi zjednodušené a zkrácené, uvedla odpůrkyně také v samotném vypořádání námitek (viz str. 230). Nejvyšší správní soud proto souhlasí s názorem krajského soudu, že vypořádání námitek ad 1) a 2) bylo učiněno přezkoumatelně, a závěry uvedené v samotném odůvodnění rozhodnutí o námitkách mají oporu v textové části ÚP.

[35] Co se týče námitky ad 3), odpůrkyně v rozhodnutí o námitkách uvedla, že není nezbytné vymezovat pro zastavitelné plochy nové zábory ZPF. Tento závěr je rovněž patrný z vypořádání námitky ad 1) a 2), kde odpůrkyně uvedla, že nemá zájem na expanzivním rozšiřování obce, a zastavitelné plochy, které byly takto vymezeny ve starém územním plánu, podrobila přezkumu a optimalizovala je. Z textové části ÚP je zřejmé, že odpůrkyně nerozšiřovala zastavitelné plochy, naopak je optimalizovala. Závěr stěžovatele, dle kterého by měly být primárně vymezovány zastavitelné plochy na půdách zařazených do V. třídy ochrany by byl akceptovatelný za předpokladu, kdy by odpůrkyně vymezila zastavitelné plochy právě na pozemcích, jejichž poloha a charakter jsou srovnatelné s pozemky stěžovatele, avšak disponují vyšším stupněm ochrany. Nic takového stěžovatel ovšem nenamítal a ani z ÚP žádné takové skutečnosti nejsou patrné. Krajský soud v odst. 33 odůvodnění svého rozsudku konstatoval, že nové zábory na půdách I. třídy ochrany zabírají jen 0,34 ha a na půdách II. třídy 0 ha. Tyto zábory se přitom týkají polohově a funkčně zcela odlišných pozemků, které byly vymezeny v souvislosti s koridorem Dálnice D8, jež je stavbou ve veřejném zájmu, a proto jsou nároky na její vymezení podstatně odlišné, než u staveb pro bydlení. Další nový zábor na půdě ochrany III., IV. a V. třídy se nachází v ploše Z04, která byla ovšem určena k zastavění již v předchozím ÚP, a proto ani v tomto případě se nejedná o situaci obdobnou pozemkům stěžovatele, neboť jde pouze o převzetí předchozí úpravy. Krajský soud v této souvislosti rovněž správně uzavřel, že v případě stěžovatele se nejedná o srovnatelný případ s vlastníky

pozemků zastavitelných již dle předchozího územního plánu; jejich právní nároky jsou z hlediska principu kontinuity územního plánování významné a odlišné od stěžovatele, který žádná relevantní očekávání stran změny budoucího zařazení svých pozemků na pozemky zastavitelné nabýt nemohl. I v tomto případě lze tedy aprobovat závěr krajského soudu, že daná námitka byla odpůrkyní přezkoumatelným způsobem vypořádána.

[36] Námitkám ad 4) a 5), týkajícím se lokace předmětných pozemků v blízkosti lesa, odpůrkyně také nevyhověla s tím, že (i) pozemky se nachází 50 m od lesa a (ii) zařazení pozemků do zastavitelné plochy by bylo v rozporu s koncepcí uspořádání krajiny dle kapitoly e/3 (viz str. 19 textové části ÚP), zejména vzhledem k ochraně a rozvoji přírodního charakteru terénního útvaru hradiště *Sazená*. Není tedy pravdou, že by vypořádání těchto námitek zcela absentovalo. Hradiště *Sazená* je přitom v textové části rovněž uvedeno jako jedna z chráněných hodnot ÚP (viz zejména str. 19 a 46-47). Umístění předmětných pozemků ve vzdálenosti 50 m od hranice lesa nebylo stěžejním důvodem, pro nevyhovění dané námitce; z odůvodnění je patrné, že se jedná pouze o jeden z důvodů. I v tomto případě proto závěry přijaté krajským soudem obstojí.

[37] Konečně, pokud jde o námitky týkající se návaznosti předmětných pozemků na technickou a dopravní infrastrukturu [ad 6)], i v tomto případě Nejvyšší správní soud zcela souhlasí s krajským soudem, který uvedl, že možnost tohoto napojení nebyla kritériem, které by odpůrkyně akcentovala při zařazování pozemků do zastavitelné plochy. Souhlasit lze i s názorem, že odpůrkyně nemá povinnost se ke každé námitce vyjadřovat individuálně; postačí, pokud je z odůvodnění patrné, proč dospěla ke svému závěru. Nejvyšší správní soud již výše v odst. [34] konstatoval, které důvody byly pro zařazení pozemků do zastavitelných ploch shledány stěžejními, proto je i zřejmé, že otázka možného napojení na dopravní a technickou infrastrukturu nebyla způsobila tyto důvody změnit. I tento aspekt věci byl tedy odpůrkyní vypořádán srozumitelně a přezkoumatelně.

[38] Nejvyšší správní soud proto aprobuje závěr krajského soudu o přezkoumatelnosti napadeného ÚP, respektive rozhodnutí o vypořádání námitek stěžovatele.

[39] Pokud se jedná o tvrzení, že vypořádání námitek nemá oporu ve spisovém materiálu, stěžovatel k této kasační námitce neuvedl nic bližšího. Nadto se jedná o námitku, jež nebyla uplatněna v řízení před krajským soudem, ač v tom stěžovateli nic nebránilo. Jde tedy o námitku nepřípustnou, kterou se Nejvyšší správní soud nemohl zabývat (§ 104 odst. 4 s. ř. s.).

[40] Ze všech shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud shledal, že kasační stížnost není důvodná. Za podmínek vyplývajících z § 110 odst. 1, *in fine*, s. ř. s. ji proto rozsudkem zamítl.

[41] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1, věty první s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel byl v řízení o kasační stížnosti procesně neúspěšný, právo na náhradu nákladů mu proto nenáleží. Právo na náhradu nákladů řízení tak má procesně úspěšná odpůrkyně. Jde o náklady zastoupení advokátem, jež Nejvyšší správní soud považuje – shodně jako předtím krajský soud –

pokračování

za účelně vynaložené, jelikož odpůrkyně je malou obcí, která nedisponuje personálním substrátem odpovídající odbornosti, způsobilým hájit odpůrkyni v soudním řízení (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014 - 47, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2019, č. j. 7 As 461/2018 - 23).

[42] Náklady odpůrkyně jsou tvořeny částkou 3 100 Kč za jeden úkon právní služby (vyjádření ke kasační stížnosti) podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“); Přiznána byla též náhrada hotových výdajů zástupce, která činí dle § 13 odst. 3 advokátního tarifu 300 Kč za úkon právní služby. Jelikož zástupce odpůrkyně vykonává advokacii jako společník obchodní společnosti Mgr. David Zahumenský, advokátní kancelář, s. r. o., která je plátcem DPH, náleží mezi náklady odpůrkyně i náhrada této daně, kterou je uvedená společnost povinna odvést z odměny za zastupování a náhrady hotových výdajů (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). Celková výše náhrady nákladů za řízení před Nejvyšším správním soudem tak činí 4 114 Kč. Tuto částku je stěžovatel povinen zaplatit odpůrkyni do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího právního zástupce.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 17. května 2024

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu