



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Jitky Zavřelové a soudců Václava Štencla a Petra Mikeše v právní věci navrhovatelů: **a) P. S.**, a **b) T. V.**, oba zastoupeni Mgr. Davidem Zahumenským, advokátem se sídlem třída Kpt. Jaroše 1922/3, Brno, proti odpůrkyni: **obec Kolomuty**, se sídlem Kolomuty 2, Kolomuty, o návrzích na zrušení opatření obecné povahy – Územního plánu obce Kolomuty, schváleného usnesením Zastupitelstva obce Kolomuty ze dne 27. 6. 2022, č. 40-22, o kasační stížnosti navrhovatelů a) a b) proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 20. 1. 2023, čj. 54 A 86/2022-56,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Navrhovatelé **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení.
- III.** Odpůrkyni **s e** náhrada nákladů řízení **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a předcházející soudní řízení

[1] Zastupitelstvo odpůrkyně usnesením ze dne 27. 6. 2022, č. 40-22, schválilo opatření obecné povahy – Územní plán obce Kolomuty (dále „*územní plán*“). V něm byla na pozemcích parc. č. XA a XB (všechny zde uvedené pozemky jsou v k. ú. K.) ve spoluvlastnictví (v rámci společného jmění manželů) navrhovatele a) a na části pozemku parc. č. XC ve vlastnictví navrhovatele b) vymezena plocha PZ – veřejná prostranství s převahou zeleně označená jako 113-Z. Vedle toho bylo na téže ploše vymezeno veřejné prostranství, pro které lze uplatnit předkupní právo, označené jako PP14 veřejné prostranství – park – parkový pás podél vodoteče po okraji zástavby na východním okraji obce. Na zbývajících částí pozemku parc. č. XC byla vymezena plocha BV – bydlení

venkovské. Územní plán také obsahuje obecný regulativ pro plochy BV spočívající v minimální (800 m²) a maximální (2 500 m²) velikosti stavebního pozemku pro stavbu rodinného domu.

[2] Navrhovatelé u Krajského soudu v Praze podali samostatné návrhy na zrušení územního plánu ve vztahu k pozemkům v jejich vlastnictví, a to v rozsahu vymezení plochy 113-Z, veřejného prostranství, pro které lze uplatnit předkupní právo PP14 a minimální velikosti stavebního pozemku pro stavbu rodinného domu na plochách BV [proti tomuto regulativu brojil pouze navrhovatel b)]. Krajský soud návrhy zamítl v záhlaví uvedeným rozsudkem.

[3] Krajský soud se neztotožnil s námitkami, podle nichž je územní plán neúčinný či nicotný. Neuvedení formy opatření obecné povahy v jeho výroku ani ve veřejné vyhlášce z 4. 7. 2022, čj. 1/2022/Kolomuty/en/10 (dále „*veřejná vyhláška*“), podle něj nemá zásadní dopady. Stejně tak namítané vady veřejné vyhlášky nezakládají nicotnost ani neúčinnost územního plánu. Z veřejné vyhlášky je zřejmé, že územní plán vydala a jeho vydání oznamovala obec v samostatné působnosti. Odkazy na ustanovení, která na věc přímo nedopadají, nemají vliv na zákonnost územního plánu. Krajský soud nepřisvědčil ani námitce, že pracovní spojení mezi pořizovatelem (za něhož jednal Mgr. J. F., Ph.D.) a zpracovatelkou (projektantkou Ing. arch. V. Š., Ph.D.) je nepřípustné a má za následek hrubou nezákonnost. I kdyby byl namítaný střet zájmů problematický, mohl by být jen dílčí procesní vadou. Krajský soud shledal územní plán v posuzovaných regulativech také řádně odůvodněný. V rámci posouzení proporcionality zásahu do vlastnického práva navrhovatelů poukázal především na obecnost uplatněných námitek. Dospěl pak k závěru, že odpůrkyně dostatečně odůvodnila regulativ minimální a maximální plochy stavebního pozemku. Vůči vymezení změnových ploch veřejných prostranství s převahou veřejné zeleně (s nimiž je spojeno předkupní právo) se navrhovatelé v námitkách nevymezili vůbec. Podrobněji pak krajský soud hodnotil proporcionalitu zařazení dotčených pozemků do ploch PZ. Navrhovatel b) není limitován v tom, aby realizoval již povolenou stavbu, a proti zbylé části pozemku parc. č. XC konkrétní námitku v podstatě nevznesl. V případě navrhovatele a) pak veřejné zájmy převážily nad jeho vlastnickým právem a legitimním očekáváním, neboť již investoval do projektové přípravy stavby rodinného domu. Konkurujícími zájmy jsou zde zájem na usnadnění péče o veřejnou technickou infrastrukturu (vodoteč) podpořený právem správce na přístup a vjezd na přilehlé pozemky, zákonná ochrana údolních niv vodních toků jakožto významného krajinného prvku, na ně navazující urbanistický záměr odpůrkyně a ochrana práv sousedních vlastníků. Ani ponechání části (pruhu) pozemku parc. č. XC v zastavitelných plochách by nebylo řešením. S ohledem na šíři kolem 10 m a povinné odstupové vzdálenosti 2 m by byl stavebně jen obtížně využitelný a vytvářel by tlak na poskytnutí nežádoucích výjimek z požadavků stavebních předpisů. Regulace taktéž nevykazuje charakter diskriminačního zacházení. Jde o výsledek přístupu odpůrkyně, který byl aplikován na celém území obce.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[4] Navrhovatelé (stěžovatelé) podali proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Ta směřuje do čtyř okruhů.

pokračování

[5] V prvním okruhu stěžovatelé brojí proti tomu, jak krajský soud vyhodnotil jimi namítané nedostatky veřejné vyhlášky. Měl-li krajský soud pochybnosti o tom, zda došlo k platnému vydání územního plánu, měl po odpůrkyni i bez návrhu žádat doložení této skutečnosti. *Ex offio* měl zkoumat i existenci usnesení zastupitelstva a splnění požadavků jeho přijetí. Krajský soud nesprávně posoudil nicotnost územního plánu i to, že vyhláška odkazuje na nesmyslná ustanovení zákona. Jestliže krajský soud nakonec považuje za důležité, který orgán vydal veřejnou vyhlášku, a mělo jím podle něj být zastupitelstvo (nikoliv obecní úřad v přenesené působnosti), činí to jeho odůvodnění vnitřně rozporným. Krajský soud námitky nevypořádal a zatížil rozsudek nepřezkoumatelností. Obec Kolomuty svévolně zaměňuje výkon přenesené a samostatné působnosti.

[6] Ve druhém okruhu kasační argumentace stěžovatelé poukazují na personální propojení mezi osobou pořizovatele a projektantkou územního plánu. Namítají nepřezkoumatelnost rozsudku z důvodu, že se krajský soud jejich námitkami dostatečně nezabýval. „Létající“ pořizovatel a projektantka spolupracují v jedné kanceláři. Činnosti obou osob jsou neslučitelné, nevhodné a v rozporu se základními zásadami činnosti správních orgánů. S odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu stěžovatelé uvádí, že podjatost „létajícího“ pořizovatele přichází v úvahu. Spojením osoby pořizovatele a zpracovatele byli zkráceni na svých právech, neboť došlo ke snížení kontroly a záruk zákonnosti při přípravě územního plánu. Krajský soud nevzal v úvahu, že se J. F. přímo podílel na tvorbě regulace a na právní supervizi, čímž se dostal do střetu zájmů se svou rolí kvalifikované osoby. Úřad územního plánování by měl být nezávislým správním orgánem. Není pravdou, že by snad měla odpovědnost ležet jen na zastupitelstvu. Spolupráce osob v jedné kanceláři je důvodem, pro který je na místě aplikovat ustanovení o vyloučení osoby z rozhodování ve věci.

[7] Ve třetím okruhu kasační argumentace stěžovatelé namítají, že se krajský soud nezabýval jejich námitkami směřujícími k nedostatečnému odůvodnění územního plánu, a proto je napadený rozsudek nepřezkoumatelný. V rámci této části kasační stížnosti také argumentují tím, že jejich námitky proti návrhu územního plánu byly dostatečně konkrétní.

[8] V posledním okruhu kasační argumentace se stěžovatelé vymezují proti tomu, jak krajský soud posoudil proporcionalitu napadené části územního plánu. Nesouhlasí s tím, že by se odpůrkyně nemusela zabývat diskriminací, když ji nenamítali. Krajský soud se nezabýval otázkou, zda řešení vůči stěžovateli a) bylo přiměřené vzhledem k fázi umisťování stavby. Nezabýval se námitkami, že v obci Kolomuty existují konkrétní podobné pozemky, které jsou zastavitelné (i když se nachází také u vodotečí). V odůvodnění územního plánu se nikde neuvádí, že by okolo drobného vodního toku skutečně existovala údolní niva, která je jako specifický významný krajinný prvek chráněna. Krajský soud se měl její existencí zabývat. Dostatečným důvodem pro zásah do vlastnického práva není usnadnění práce správců veřejné infrastruktury. Vlastníci by nebránili realizaci práv správce. I kdyby bylo prokázáno, že u drobné vodoteče existuje významný krajinný prvek – údolní niva, pak sám krajský soud tvrdí, že existuje jiné řešení, které méně zasahuje do vlastnického práva. Pak by ale mělo být zvoleno právě toto řešení. Krajský soud si tím protiče a zatěžuje své rozhodnutí vnitřní rozporností a nepřezkoumatelností. Navíc z toho vyplývá, že přijaté řešení ani nebylo vyžadováno dotčeným orgánem. Evidentně bylo možné zastavitelnost zachovat v určitém rozsahu při zachování ochrany jiných zájmů.

[9] Odpůrkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že namítané procesní nedostatky nejsou důvodné. Stěžovatelé nemohou brojit proti procesním nedostatkům, které nemají vliv na jejich subjektivní práva. Domnělé chyby zjevně nikterak nepoškodily procesní práva stěžovatelů, jestliže podali u správního soudu návrhy na zrušení územního plánu. Ohledně nově namítané zmatečnosti záznamu o účinnosti a nesprávného označení oprávněné úřední osoby pořizovatele odpůrkyně nesouhlasí, že by došlo k nějakému pochybení. Obsáhlé argumenty stěžovatelů ohledně neblahých dopadů vztahu pořizovatele a zpracovatelky jsou nejen irelevantní z pohledu právních předpisů, ale i zcela abstraktní a hypotetické. Odpůrkyně považuje za neudržitelný názor, že by měly správní soud zkoumat vztahy mezi pořizovatelem a zpracovatelem, respektive dokonce sílu jejich přátelství. K námitkám nedostatečného odůvodnění územního plánu odpůrkyně upozorňuje, že v rozhodnutí o jejich námitce byl hodnocen zájem formulovaný stěžovateli. K námitkám neproporcionality přijatého řešení se odpůrkyně ohrazuje proti odmítání relevance urbanistických důvodů. Jedná se o specifickou situaci, která se odchyluje od vhodného a uspořádaného způsobu zástavby. Územní plán je v prostorové regulaci ploch BV konzistentní a konfigurace pozemků stěžovatelů je z tohoto hlediska nevhodná.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

III. 1) *Nepřípustné kasační námitky*

[10] Nejvyšší správní soud shledal některé kasační námitky nepřipustnými.

[11] Podle § 104 odst. 4 s. ř. s. jsou nepřipustné takové kasační námitky, které stěžovatel neuplatnil již v řízení před krajským soudem, ačkoli tak učinit mohl.

[12] Z tohoto důvodu je nutno za nepřipustné označit námitky, že obec Kolomuty svévolně zaměňuje výkon přenesené a samostatné působnosti (odstavec [23] kasační stížnosti), že je v záznamu o účinnosti nesprávně označen jako oprávněná úřední osoba starosta odpůrkyně (odstavec [24]), že přichází v úvahu podjatost létajícího pořizovatele (odstavce [37] a [38]), že se J. F. přímo podílel na tvorbě regulace a na právní supervizi, čímž se dostal do střetu zájmů (odstavce [44] a [45]), že se v odůvodnění územního plánu nikde neuvádí, že by okolo drobného vodního toku skutečně existovala údolní niva (odstavec [76]) a že přijaté řešení nebylo ani vyžadováno dotčeným orgánem (odstavec [79]). Nebyla totiž dána žádná objektivní překážka pro to, aby stěžovatelé tyto námitky uplatnili již ve svých návrzích. Veškeré podklady, o které uvedené námitky opírají, měli k dispozici již před podáním jejich návrhů. To se týká i východiska, že na jejich pozemcích se nachází údolní niva drobného vodního toku. Již v odůvodnění územního plánu odpůrkyně uvedla, že jedním z důvodů přijaté regulace bylo zabránění zástavbě na hranu vodního toku, která ohrožuje ekologické a hydrologické funkce vodoteče a odporuje základnímu krajinářskému principu, že by měly být vodoteče a jejich nivy jakožto významné krajinné prvky ze zákona chráněny před zástavbou s ohledem na jejich význam pro zadržování vody v krajině. Stěžovatelům tedy nic nebránilo v tom, aby již ve svých návrzích zpochybňovali východisko odpůrkyně, že se podél dané vodoteče nachází údolní niva.

[13] Za nepřipustné je nutno považovat také námitky, které konkrétním a kvalifikovaným způsobem nezpochybňují důvody, na nichž krajský soud postavil svůj závěr o nedůvodnosti návrhu (rozsudek NSS z 25. 6. 2021, čj. 8 Afs 313/2019-35). Podle § 104 odst.

pokračování

4 s. ř. s. totiž není kasační stížnost přípustná také tehdy, opírá-li se jen o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103. Kasační stížnost je opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví (§ 102 s. ř. s.). Z toho plyne, že aby byly kasační námitky způsobily k projednání, musí kvalifikovaným způsobem zpochybňovat právě rozhodnutí krajského soudu. Stěžovatel je tedy povinen v kasační stížnosti vymezit rozsah přezkumu napadeného rozhodnutí a musí předestřít a konkrétně sdělit, v čem spatřuje skutková či právní pochybení krajského soudu, a z kterých konkrétních důvodů závěry soudu považuje za nezákonné (rozsudek NSS z 31. 3. 2023, čj. 8 Azs 299/2020-41). Musí tedy vylíčit, kterých konkrétních nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měl krajský soud vůči němu dopustit v procesu vydání rozhodnutí či přímo rozhodnutím samotným, a rovněž ozřejmit svůj právní náhled na to, proč se má jednat o nezákonnost (rozsudek rozšířeného senátu NSS z 20. 12. 2005, čj. 2 Azs 92/2005-58, č. 835/2006 Sb. NSS, a rozsudek NSS z 24. 1. 2023, čj. 6 As 358/2021-38).

[14] Jako nepřipustnou je proto nutno označit námitku, že je nepřipustné, aby se v úředních dokumentech odkazovalo na nesouvisející právní úpravu, neboť takový postup je matoucí vůči adresátům veřejné správy. Tímto obecným tvrzením stěžovatelé nijak nereagují na podrobnou argumentaci krajského soudu obsaženou v bodu 40 napadeného rozsudku. Za konkrétní a kvalifikovanou argumentaci nelze považovat ani rétorické otázky, jako například „*Jak může Krajský soud konstatovat, že odkaz je „ne zcela přesný“?*“.

III. 2) Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku

[15] Co se přípustných kasačních námitek týče, Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[16] Nejvyšší správní soud se nejdříve zabýval námitkami směřujícími k nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu. Teprve dospěje-li Nejvyšší správní soud k závěru, že napadený rozsudek je přezkoumatelný, může se zabývat dalšími stížnostními námitkami (rozsudek NSS z 8. 3. 2005, čj. 3 As 6/2004-105, č. 617/2005 Sb. NSS). Podle konstantní judikatury se za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů považuje především takové rozhodnutí, v němž nebyly vypořádány všechny námitky; dále rozhodnutí, z jehož odůvodnění není zřejmé, proč právní argumentaci účastníka řízení soud považoval za nedůvodnou a proč námitky považoval za liché, mylné či vyvrácené, rozhodnutí, z něhož není zřejmé, jak byla naplněna zákonná kritéria, případně by nepřezkoumatelnost rozhodnutí byla dána tehdy, pokud by z rozhodnutí nebylo zřejmé, které podklady byly vzaty v úvahu a proč (rozsudky NSS z 28. 8. 2007, čj. 6 Ads 87/2006-36, č. 1389/2007 Sb. NSS, z 23. 6. 2005, čj. 7 As 10/2005-298, č. 1119/2007 Sb. NSS, či z 11. 8. 2004, čj. 5 A 48/2001-47, č. 386/2004 Sb. NSS).

[17] Jak již ale také opakovaně Nejvyšší správní soud uvedl, povinnost soudu posoudit všechny námitky neznamená, že musí reagovat na každou dílčí argumentaci a tu obsáhlé vyvrátit. Jeho úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem uplatněné argumentace (rozsudky NSS z 3. 4. 2014, čj. 7 As 126/2013-19, z 28. 5. 2009, čj. 9 Afs 70/2008-13, nebo z 21. 12. 2011, čj. 4 Ads 58/2011-72). Ústavní soud v této souvislosti konstatoval, že „[n]ení porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený

argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná“ (nález z 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08).

[18] Zároveň platí, že nepřezkoumatelnost nemůže být projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatelů o tom, jak podrobně by měl být rozsudek odůvodněn, ale objektivní překážkou, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkoumat napadený rozsudek (rozsudky NSS z 28. 2. 2017, čj. 3 Azs 69/2016-24, nebo z 27. 9. 2017, čj. 4 As 146/2017-35). A právě v nyní projednávané věci stěžovatelé spatřují nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku fakticky (a někdy také výslovně) pouze v tom, že se krajský soud k určité otázce nevyjádřil podle nich dostatečně. S ohledem na to, že zároveň uplatňují také věcné námitky, jimiž se snaží vyvrátit úvahy krajského soudu, je zřejmé, že ona nedostatečnost spočívá pouze v tom, že jim krajský soud ve věci samé nepřisvědčil. Jelikož objektivně stěžovatelům nic nebránilo v tom, aby proti závěrům krajského soudu věcně brojili, a ti tak také učinili, je nutno konstatovat, že nenastala žádná objektivní překážka pro to, aby soud zákonnost závěrů krajského soudu přezkoumal.

[19] Krajský soud zdůvodnil všechny své klíčové závěry, proti nimž stěžovatelé brojí jak věcně, tak právě námitkou nepřezkoumatelnosti. V napadeném rozsudku se podrobně zabýval tvrzenými formálními nedostatky veřejné vyhlášky a územního plánu (body 32 až 42), slučitelností „propojení“ pořizovatele a zpracovatele (body 56 až 60), nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů (body 61 až 64) i proporционаlitou územního plánu, včetně namítané diskriminace (body 65 až 85). I kdyby snad nereagoval na dílčí tvrzení navrhovatelů, jeho ucelená argumentace se vypořádává s obsahem i smyslem návrhové argumentace.

[20] Nelze souhlasit ani s námitkami nepřezkoumatelnosti pro vnitřní rozpornost napadeného rozsudku. Tu nelze spatřovat ve čtvrté větě bodu 40 napadeného rozsudku, jak tvrdí stěžovatelé. Lze jim přisvědčit pouze v tom, že krajský soud v dané pasáži považuje za důležité, který orgán vydal veřejnou vyhlášku a že jím mělo být zastupitelstvo odpůrkyně. Tento závěr však není v rozporu s jinými závěry krajského soudu. Jeho klíčový závěr, že veřejná vyhláška byla vydána odpůrkyní v samostatné působnosti (body 34 až 38 či 41) s uvedenou úvahou nijak nekoliduje.

[21] Není taktéž pravdou, že si krajský soud protiřečí, jestliže poukazuje na existenci jiného řešení, které méně zasahuje do vlastnického práva stěžovatelů. Krajský soud totiž toliko uvedl, že pro účely ochrany vodního toku a údolní nivy by mohl postačovat užší pás plochy PZ. Zároveň ale poukázal na další důvody podporující přiměřenost přijatého řešení a nevhodnost využití zbývající plochy pro výstavbu rodinného domu. Nejvyšší správní soud proto v těchto úvahách krajského soudu nespatřuje vnitřní rozpornost (a tudíž ani nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku).

III. 3) Nedostatky veřejné vyhlášky

[22] K nedostatkům veřejné vyhlášky stěžovatelé sice rekapitulují, co vše ve svých návrzích namítali, ovšem samotné argumentaci krajského soudu již konkrétně neoponují. Jak však bylo uvedeno výše, přípustnou kasační námitku může představovat pouze konkrétní a kvalifikované zpochybnění důvodů, na nichž krajský soud postavil svůj závěr o nedůvodnosti návrhu (rozsudek NSS ze dne 25. 6. 2021, čj. 8 Afs 313/2019-35). Věcně by se

pokračování

proto mohl Nejvyšší správní soud zabývat pouze takovou argumentací, která skutečně představuje polemiku se závěry krajského soudu. V kasační stížnosti však taková argumentace téměř chybí; část námitek je nepřípustných (body [10] a násl. tohoto rozsudku), námitky nepřezkoumatelnosti jsou pak nedůvodné (body [16] a násl. tohoto rozsudku). Jedinou konkrétní námitkou (kromě námitek nepřezkoumatelnosti), kterou stěžovatelé uplatňují v části věnované nedostatkům veřejné vyhlášky, je tak námitka, že se měl krajský soud zabývat tím, zda vůbec bylo vydáno usnesení zastupitelstva odpůrkyně z 27. 6. 2022, č. 40-22. Jelikož se tato námitka ve skutečnosti již netýká nedostatků samotné veřejné vyhlášky, posoudí ji Nejvyšší správní soud samostatně.

III. 4) Existence usnesení zastupitelstva z 27. 6. 2022, č. 40-22

[23] Stěžovatelé namítají, že pokud měl krajský soud pochybnosti o tom, že došlo k platnému vydání územního plánu, měl požadovat po odpůrkyni, aby relevantní skutečnosti doložila. Ačkoliv stěžovatelé tuto námitku neuplatnili v návrzích, lze s nimi souhlasit v tom, že jde o otázku, kterou musí krajský soud posuzovat i bez námitek (rozsudek NSS z 27. 11. 2018, čj. 2 As 79/2018-57, bod 34). Případné nesplnění podmínek řízení před krajským soudem by ostatně představovalo zmatečnost (§ 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s.), k níž by přihlížel také Nejvyšší správní soud i bez námitek (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Uvedená kasační námitka proto není nepřípustná z důvodu, že nebyla uplatněna v řízení o návrhu.

[24] Věcně však nelze se stěžovateli souhlasit. Předně krajskému soudu nevznikly pochybnosti o tom, že napadený územní plán byl vydán usnesením zastupitelstva odpůrkyně z 27. 6. 2022, č. 40-22. Poznámka krajského soudu o tom, že zápis ze zasedání zastupitelstva ani toto usnesení nejsou součástí správního spisu, nepředstavovala pochybnost o této skutečnosti. Krajský soud měl naopak zjevně existenci tohoto usnesení za prokázanou na základě veřejné vyhlášky z 4. 7. 2022 a přípisu z 22. 7. 2022. Nejvyšší správní soud souhlasí s tím, že tyto listiny jasně dokládají existenci usnesení zastupitelstva odpůrkyně, kterým byl územní plán vydán. Krajský soud proto neměl žádný objektivní důvod o této skutečnosti pochybovat. Na žádost Nejvyššího správního soudu nadto odpůrkyně doplnila správní spis také o zápis ze zasedání zastupitelstva konaného 27. 6. 2022, který potvrzuje vydání usnesení č. 40-22, jímž byl vydán napadený územní plán. Ostatně stěžovatelé existenci usnesení zastupitelstva odpůrkyně ani nijak konkrétně nepochybňují. Uvedená námitka je proto nedůvodná.

III. 5) Propojení pořizovatele a zpracovatele územního plánu

[25] Stěžovatelé dále namítají nepřípustné propojení pořizovatele a zpracovatele územního plánu, z čehož dovozují zásadní vadu procesu přijímání územního plánu. Konkrétně toto propojení spatřují v dlouhodobé spolupráci Mgr. J. F., Ph.D. s Ing. arch. V. Š., Ph.D. Oba totiž podle stěžovatelů spolupracují v rámci jediné kanceláře na řadě projektů. Mgr. J. F., Ph.D. vystupuje jako tzv. létající pořizovatel a v nyní posuzované věci byl osobou, jejímž prostřednictvím odpůrkyně splnila kvalifikační předpoklady pro územně plánovací činnosti dle § 24 odst. 1 věty druhé zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Ing. arch. V. Š., Ph.D. je pak architektkou (projektantkou), která zpracovávala posuzovaný územní plán.

[26] Předně je nutno zdůraznit, že v rámci svých návrhů stěžovatelé namítali pouze to, že pozice pořizovatele a zpracovatele jsou vzájemně neslučitelné a propojení uvedených osob je tak v rozporu s tímto požadavkem a vede ke zkrácení práv stěžovatelů, neboť snižuje kontrolu a záruky zákonnosti při přípravě územního plánu. Nejvyšší správní soud proto může v rámci kasačního řízení přezkoumávat opět pouze otázku, zda v posuzované věci došlo ke spojení osob v pozici pořizovatele a zpracovatele územního plánu, a pokud ano, zda toto spojení představuje zásadní procesní vadu, která by mohla mít vliv na zákonnost územního plánu. Stěžovatelé v návrhu nenamítali podjatost těchto osob, proto jejich námitky týkající se právě otázky podjatosti (včetně odkazů na judikaturu týkající se podjatosti) nejsou přípustné.

[27] Stěžovatelé nezpochybňují závěr krajského soudu, že nová právní úprava (účinná od 1. 1. 2024) obsažená v § 46 odst. 3 zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon („*Výkon územně plánovací činnosti osobami podle odstavce 2 a činnost projektanta jsou vzájemně neslučitelné.*“) není na posuzovanou věc použitelná, neboť řízení bylo vedeno za účinnosti předchozího stavebního zákona. Stěžovatelé však z důvodové zprávy k nové právní úpravě dovozují, že pravidlo obsažené v citovaném ustanovení bylo již za účinnosti předchozího stavebního zákona obecným právním principem, jehož nerespektování představovalo zásadní procesní vadu. Opomíjejí však skutečnosti, že i sama důvodová zpráva, kterou citují, jako nepřipustnou hodnotí pouze situaci, kdy je fyzická osoba provádějící plánovací činnost pořizovatele totožná s fyzickou osobou projektanta. Taková situace ovšem v nyní posuzované věci zjevně nenastala. Dvě fyzické osoby nemohou splynout v jednu, a to ani dlouhodobou spoluprací. Namítaná procesní vada tak v posuzované věci vůbec nemohla nastat. Posuzování otázky, zda pravidlo výslovně obsažené v nové právní úpravě představovalo již za účinnosti předchozího stavebního zákona obecný právní princip, by za této situace bylo ryze akademickou otázkou, která by nemohla mít vliv na výsledek této věci. Stejně tak by bylo nadbytečné posuzovat, zda by takové pochybení mělo samo o sobě vliv na zákonnost napadeného územního plánu.

[28] Námitka je proto nedůvodná.

III. 6) *Proporcionalita přijatého řešení*

[29] Stěžovatelé dále brojí proti tomu, jak krajský soud posoudil jejich námitky neproporcionality přijatého řešení. S tímto kasačním bodem úzce souvisí argumentace stěžovatelů zahrnutá pod na první pohled samostatnou pasáž kasační stížnosti nadepsanou „*Nedostatek odůvodnění územního plánu*“. Ve skutečnosti však stěžovatelé v této pasáži nenamítají žádné konkrétní nedostatky v odůvodnění územního plánu (k této otázce uplatňují pouze námitku nepřezkoumatelnosti, kterou Nejvyšší správní soud posoudil výše). Převážná část argumentace stěžovatelů se zde týká úvah krajského soudu vyslovených v rámci posuzování proporcionality napadeného územního plánu. Krajský soud totiž poukázal na to, že v některých aspektech, které byly posléze předmětem návrhových bodů, byly námitky příliš obecné, což mělo vliv na rozsah soudního přezkumu. Právě tuto úvahu pak stěžovatelé zpochybňují.

[30] Nejvyšší správní soud proto považuje za vhodné nejprve shodně jako krajský soud připomenout dosavadní judikaturu, která váže možnost posouzení proporcionality přijatého řešení soudem na předchozí podání námítky či připomínky proti územnímu plánu. Podle

pokračování

rozsudku NSS z 7. 10. 2011, čj. 6 Ao 5/2011-43, totiž „není možné po soudu požadovat, aby provedl odbornou úvahu ve směru vážení důležitých veřejných zájmů či veřejného zájmu a ochrany vlastnictví navrhovatelů, aniž by tuto úvahu před ním provedl příslušný správní orgán. Nejvyšší správní soud by takovýto postup považoval za rozporný s ústavní zásadou dělby moci, s právem na samosprávu i s ochranou právní jistoty dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy územně plánovací dokumentace a nyní tuto územně plánovací dokumentaci respektují. Nepodáním připomínek k otázce přiměřenosti zásahu do práv navrhovatelů napadeným opatřením obecné povahy (tedy k otázce proporcionality) bez objektivních důvodů se účastníci sami zbavili možnosti, aby jejich připomínky byly náležitě vypořádány správním orgánem a aby poté o zákonnosti takového vypořádání rozhodl soud.“ V rozsudku z 23. 5. 2013, čj. 7 Aos 4/2012-31, Nejvyšší správní soud dovodil úzce vymezenou výjimku z právě uvedeného pravidla, pokud by došlo k „zjevnému a předvídatelnému omezení vlastnických práv navrhovatelů“. Tento závěr učinil ve velmi specifické a svou podstatou jedinečné situaci, kdy územní plán nově zavedl podmínku zachování průchodu na náměstí prolukou, která v důsledku devastace dřívější souvislé stavby vznikla samovolně. Soud akceptoval, že je na osobách dotčených územním plánem, aby ve fázi jeho přípravy podaly námitky, kterými upozorní na střet veřejného a soukromého zájmu a se kterými se pořizovatel územního plánu následně vypořádá: „Tuto roli nemůže později převzít správní soud. Nicméně je třeba rozlišovat mezi povinnostmi pořizovatele územního plánu připravovanou regulaci odůvodnit a námitkami proti omezením, která nemusí být při pořizování územního plánu patrná a pořizovatel územního plánu není povinen je zjišťovat. V případě záměru vytvoření průchodu přes pozemky stěžovatelů se jedná o zjevné a předvídatelné omezení vlastnických práv stěžovatelů. Proto byl účastník řízení povinen se s ním vypořádat již v odůvodnění územního plánu a tuto jeho odpovědnost nelze plně přenášet na stěžovatele, jak to učinil krajský soud.“ Nejvyšší správní soud i v navazující judikatuře vysvětlil, že soud se dříve neuplatněnou námitkou nepřiměřenosti zásahu do práv vlastníka zabývá „jen v případech, kdy zásah do vlastnického práva musel být pořizovateli již v době přípravy územního plánu zcela zjevný a jedná se o zásah dosahující značné intenzity, blížící se vyvlastnění dotčených nemovitostí“ (rozsudek NSS ze dne 28. 5. 2014, čj. 1 Aos 6/2013-55, bod 36).

[31] Výše uvedené se týká také námitek diskriminačního postupu odpůrkyně. Tyto námitky jsou totiž svou povahou námitky neproporcionality. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku z 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-120, soud v rámci posouzení proporcionality zkoumá, „zda zásah do vlastnického práva má ústavně legitimní a o zákonné cíle opřený důvod a zda je činěn jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle.“ I pro námitku diskriminace tak platí, že musí být uplatněna v procesu pořizování územního plánu, jinak se jí krajský soud nemusí zabývat (rozsudek NSS z 27. 2. 2024, čj. 1 As 238/2023-32).

[32] V posuzované věci lze porovnáním dosavadní a nové regulace plochy 113-Z, do níž spadají dotčené pozemky stěžovatelů, dospět k závěru, že zásah do vlastnického práva stěžovatelů v podobě znemožnění výstavby rodinného domu (respektive obecně omezení výstavby) na ploše 113-Z je zjevný. Zbývající aspekty nyní tvrzeného zásahu do vlastnického práva stěžovatelů však již podle názoru kasačního soudu nejsou očividné, respektive nebyla zřejmá významnější intenzita takového zásahu. Ve svých námitkách proti návrhu územního plánu přitom stěžovatelé vyslovili spíše prosté požadavky, aby byly jejich pozemky ponechány v ploše BV – bydlení venkovské a aby minimální a maximální velikosti

stavebního pozemku činily 750 m², respektive 3000 m². První z nich stěžovatelé odůvodnili tím, že na dotčené pozemky bylo vydáno stavební povolení na stavbu rodinného domu, respektive že probíhá řízení o stavebním povolení a již byla vydána ke stavbě stanoviska. Druhý požadavek již nijak neodůvodnili.

[33] Nejvyšší správní soud proto souhlasí s krajským soudem v tom, že se odpůrkyně měla s ohledem na podané námitky, a s přihlédnutím k očividnému omezení stěžovatelů v možnostech realizovat stavební záměry na dotčených pozemcích, zabývat přiměřeností tohoto zásahu (tj. v podobě omezení možnosti realizovat stavební záměry). Ve zbytku však již nebyly patrné intenzivnější zásahy do vlastnického práva stěžovatelů a ti nic takového nenamítali. To se týká až v návrzích namítané a) nepřiměřenosti zřízení předkupního práva odpůrkyně k dotčeným pozemkům, b) nepřiměřenosti stanovení minimální a maximální velikosti stavebního pozemku, c) nepřiměřenosti přijaté regulace v důsledku diskriminace, d) nepřiměřenosti šířky plochy 113-Z podél vodního toku na pozemcích stěžovatelů. Jelikož odpůrkyně objektivně neměla žádný důvod zabývat se a odůvodňovat podrobněji neproporcionalitou napadeného územního plánu v těchto aspektech, nebylo jejím pochybením, jestliže tak neučinila. V souladu s výše citovanou judikaturou pak nedostatečná aktivita stěžovatelů zároveň musí vést k závěru, že ani krajský soud nebyl povinen proporcionalitu napadeného územního plánu v těchto aspektech posuzovat. Pokud tak částečně učinil v bodech 84 a 85, výslovně uvedl, že tak činí „nad rámec námitek“, respektive „nad rámec nezbytného odůvodnění“. Tyto úvahy tedy nebyly nosným důvodem napadeného rozsudku a jejich zpochybnění by ani nemohlo vést ke zrušení napadeného rozsudku. Jedná se proto o námitky nepřípustné (rozsudek NSS z 16. 5. 2023, čj. 8 As 14/2021-35, č. 4492/2023 Sb. NSS., bod 28).

[34] Se stěžovateli lze souhlasit v tom, že stejně jako nelze klást nepřiměřené požadavky na odůvodnění rozhodnutí o námitkách (nález Ústavního soudu z 27. 5. 2013, čj. III.ÚS 1669/11), nelze tak činit ani ve vztahu k námitkám fyzických osob uplatňovaných v procesu pořizování územního plánu. Přístup krajského soudu v nyní projednávané věci se však tomuto přístupu nevymyká. Krajský soud shledal, že z námitek stěžovatelů skutečně určitá úvaha o nepřiměřenosti zásahu do jejich vlastnického práva plyne. Objektivně však bylo z námitek možné dovodit pouze to, že stěžovatelům vadí skutečnost, že nebudou moci realizovat na ploše 113-Z stavební záměry (zejména pro účely bydlení). Přístup krajského soudu proto nelze považovat za nepřiměřeně přísný, nýbrž jako adekvátní. Po odpůrkyni nebylo možné legitimně požadovat, aby podrobněji zdůvodňovala například zásah do vlastnického práva stěžovatelů spočívající ve zřízení předkupního práva. Jednalo se spíše o vedlejší důsledek regulace a z námitek stěžovatelů nevyplývalo, že by v tomto aspektu spatřovali nepřiměřenost přijaté regulace.

[35] Krajský soud se tedy správně podrobněji zabýval pouze nepřiměřeností zásahu do vlastnického práva stěžovatelů spočívajícího v omezení možnosti realizovat stavební záměry v ploše 113-Z, tj. vymezení jejich pozemků jako plochy PZ (namísto původní plochy BI). Je přitom nutno souhlasit s krajským soudem, že odpůrkyně přiměřenost tohoto zásahu řádně zdůvodnila. V podrobnostech lze odkázat na body 74 až 79 napadeného rozsudku, v nichž krajský soud popsal jednotlivé důvody přijaté regulace.

[36] Krajský soud zároveň správně odlišil situaci obou stěžovatelů.

pokračování

[37] Stěžovateli b) totiž již bylo vydáno pravomocné stavební povolení na stavbu rodinného domu a toto rozhodnutí bylo v územním plánu respektováno tak, že ta část pozemku parc. č. XC, na které byla stavba povolena, byla zařazena do plochy BV. Stěžovatel b) tedy nebyl přijatou regulací nijak omezen v možnosti realizovat tuto stavbu (rozsudek NSS z 12. 9. 2012, čj. 1 As 107/2012, č. 2742/2013 Sb. NSS) a na žádné jiné konkrétnější omezení jeho vlastnického práva ve vztahu ke zbývajícím částem pozemku parc. č. XC nepoukázal.

[38] V případě stěžovatele a) byla situace odlišná v tom, že již sice činil aktivní kroky k vydání společného povolení na stavbu rodinného domu a toto povolení bylo dokonce vydáno (nepravomocně), následně však bylo v odvolacím řízení zrušeno. Krajský soud správně poznamenal, že odpůrkyně byla povinna konkrétně vyargumentovat, jaké zájmy upřednostnila před vlastnickými právy a legitimním očekáváním stěžovatele a). Přílehlavě však zároveň poukázal na to, že ani nepravomocné stavební povolení nemůže samo o sobě vylučovat změnu regulace dotčené plochy směřující ke znemožnění plánovaného záměru.

[39] Nejvyšší správní soud již opakovaně upozornil na to, že na jednu stranu je v zájmu právní jistoty a legitimního očekávání třeba respektovat kontinuitu územního plánování; požadavek na kontinuitu však na druhou stranu nemá být absolutní, zejména nesmí znemožnit revizi existujícího stavu. Princip dynamiky územního plánování vyžaduje reagovat na aktuální podněty a potřeby; opačný přístup by znamenal vyprázdňení práva obce regulovat rozvoj zástavby na svém území (rozsudky NSS z 2. 11. 2022, čj. 10 As 175/2022-87, z 14. 2. 2013, čj. 7 AOs 2/2012-53, z 28. 1. 2015, čj. 6 As 155/2014-73, nebo z 10. 1. 2023, čj. 1 As 97/2022-68). Ostatně stavební zákon v § 102 přímo počítá se situací, kdy dojde územním plánem ke zrušení určení pozemku k zastavění v době, kdy již byly realizovány přípravy výstavby. Také proto nelze považovat zařazení pozemků stěžovatelů do ploch PZ přes dřívější zařazení do ploch BI za absolutně nepřípustné. Vždy je nutno poměřovat důvody, které obec vedou ke změně územního plánu, s intenzitou zásahu do vlastnického práva vlastníků dotčených pozemků. Jak zároveň Nejvyšší správní soud uvedl v rozsudku z 10. 8. 2023, čj. 9 As 105/2023-41, nový územní plán nemusí reagovat pouze na faktické změny v území, ale i na změnu politické vůle při samosprávě obce. Rozhodování o rozvoji spravovaného území patří mezi základní práva územní samosprávy.

[40] Toto poměření krajský soud provedl velmi podrobně v odstavcích 80 až 83 napadeného rozsudku. S tímto hodnocením se Nejvyšší správní soud ztotožňuje a v podrobnostech na ně odkazuje. Krajský soud poukázal v souladu s obsahem odůvodnění územního plánu na to, že proti zájmu stěžovatele a) realizovat své vlastnické právo vybudováním rodinného domu na jeho pozemcích, stojí zájem na usnadnění péče o veřejnou technickou infrastrukturu, zákonná ochrana údolních niv vodních toků a urbanistický záměr odpůrkyně požadující zachování volného nezastavitelného pruhu podél vodotečí. Kromě toho krajský soud za jeden z konkurujících zájmů označil potřebu chránit práva sousedních vlastníků s ohledem na to, že pozemky stěžovatelů tvoří úzký pruh kolmý k pozemkům parc. č. XD až XE a umístění rodinných domů na ně by mohlo potenciálně vyvolávat konfliktní situace v území, jímž by měla odpůrkyně podle § 18 odst. 1 stavebního zákona spíše předcházet.

[41] Vedle zdůvodnění těchto zájmů a celkové urbanistické koncepce v samotném územním plánu krajský soud vycházel také z odůvodněné připomínky Státního pozemkového úřadu z 24. 3. 2020 a zákonné úpravy. Podle § 49 odst. 2 písm. c) zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), totiž správci vodních toků mohou při výkonu správy vodního toku, pokud je to nezbytně nutné a po předchozím projednání s vlastníky pozemků užívat pozemků sousedících s korytem vodního toku, a to u drobných vodních toků nejvýše v šířce do 6 m od břehové čáry. Ve své připomínce pak Státní pozemkový úřad z titulu vlastníka technické infrastruktury (staveb k vodohospodářským melioracím – odvodňovací zařízení) požadoval zachování funkčnosti těchto staveb a 6 metrů širokého oboustranného manipulačního pruhu za účelem umožnění výkonu jejich správy a údržby.

[42] Nejvyšší správní soud má ve shodě s krajským soudem za to, že s ohledem na popsané konkurující zájmy sleduje regulace přijatá odpůrkyní legitimní cíle veřejného zájmu, je způsobilá jich dosáhnout a jiné řešení, které stěžovatelé požadovali (zahrnutí jejich pozemků do ploch BV), by dosažení těchto cílů znemožnilo.

[43] Lze souhlasit se stěžovateli v tom, že krajský soud v rámci svých úvah poukázal na to, že by požadavky plynoucí z vodního zákona bylo možné splnit i jiným způsobem – 6 metrů širokým pásem na druhé straně vodoteče, respektive 3 metry širokým pásem po obou stranách vodoteče. Tyto úvahy však neznamenají, že by krajský soud připustil, že veškeré shora popsané zájmy bylo možné takovými alternativními řešeními naplnit. Naopak poukázal na to, že kromě zákonných požadavků zde přetrvávají konkurující hodnoty v podobě urbanistické koncepce odpůrkyně a zájmy vlastníků sousedních pozemků. Zároveň zdůraznil obtížnou využitelnost pozemku v případě, že by byl do plochy PZ zařazen pouze 3 metry široký pás a bylo by nutné respektovat také odstupovou vzdálenost od sousedních pozemků (2 metry). Nutno poznamenat, že se stěžovatelé nedomáhali toho, aby byl pruh plochy PZ na jejich pozemcích užší a šířku plochy PZ neučinili vůbec předmětem námitek v procesu pořizování územního plánu. Krajský soud tak neměl ze strany stěžovatelů žádnou konkrétnější argumentaci, která by mohla zpochybnit převahu zájmů na tom, aby ani na omezené části pozemků ve vlastnictví stěžovatelů [s výjimkou té části pozemku stěžovatele b), na které již byla pravomocně povolena stavba rodinného domu] neprobíhala výstavba rodinného domu.

[44] Jak uvedl Nejvyšší správní soud již v rozsudku z 24. 10. 2007, čj. 2 Ao 2/2007-73, č. 1462/2008 Sb. NSS, „[v]e skutečnosti tedy vždy jde o vyvážení zájmů vlastníků dotčených pozemků s ohledem na veřejný zájem, kterým je v nejširším slova smyslu zájem na harmonickém využití území. Tato harmonie může mít nescíslně podob a ve své podstatě nebude volba konkrétní podoby využití určitého území výsledkem ničeho jiného než určité politické procedury v podobě schvalování územního plánu, v níž je vůle politické jednotky, která o něm rozhoduje, tedy ve své podstatě obce rozhodující svými orgány, omezena, a to nikoli nevýznamně, požadavkem nevybočení z určitých věcných (urbanistických, ekologických, ekonomických a dalších) mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování. Uvnitř těchto mantinelů však zůstává vcelku široký prostor pro autonomní rozhodování příslušné politické jednotky. Jinak řečeno – není úkolem soudu stanovovat, jakým způsobem má být určité území využito; jeho úkolem je sledovat, zda se příslušná politická jednotka (obec) při tvorbě územního plánu pohybovala ve shora popsaných mantinelech. Bylo-li tomu tak, je každá varianta využití území, která se takto ‚vejde‘ do mantinelů územního plánování, akceptovatelná a soud není oprávněn politické jednotce

pokračování

vnucovat variantu jinou.“ Tytéž závěry plynou i z judikatury pozdější (rozsudek NSS z 27. 7. 2017, čj. 9 As 302/2016-68). V nyní projednávané věci odpůrkyně vážila řadu konkurujících zájmů a z možných řešení konfliktu těchto zájmů zvolila takové, které nevybočuje ze zákonných mantinelů.

[45] Ani v této části proto Nejvyšší správní soud neshledal kasační námitky důvodnými.

IV. Závěr a náklady řízení

[46] Kasační stížnost není s ohledem na výše uvedené důvodná, a Nejvyšší správní soud ji proto dle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[47] Nejvyšší správní soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelé nebyli v řízení o kasační stížnosti úspěšní, právo na náhradu nákladů řízení jim proto nenáleží. Procesně úspěšná odpůrkyně žádné náklady neuplatnila a z obsahu spisu nevyplývá, že by jí nějaké náklady vznikly. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že stěžovatelé nemají právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti a odpůrkyni se právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

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

V Brně 26. června 2024

Jitka Zavřelová
předsedkyně senátu