



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 navrhovatelky **LANDWOOD s. r. o.**, se sídlem Plzeň, U Borského parku 2634/22, zastoupené Mgr. Davidem Hejzlarem, advokátem se sídlem Liberec, 1. máje 97/25, proti odpůrkyni **obci Věšín**, se sídlem Věšín 3, zastoupené Mgr. Petrem Škopkem, advokátem se sídlem Příbram, náměstí T. G. Masaryka 153, v řízení o kasační stížnosti odpůrkyně proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 23. 2. 2023, č. j. 43 A 98/2022 - 89,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Odpůrkyně je **p o v i n n a** uhradit navrhovatelce na nákladech řízení o kasační stížnosti částku 8 228 Kč k rukám jejího zástupce Mgr. Davida Hejzlara, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

[1] Navrhovatelka se u Krajského soudu v Praze domáhala zrušení části opatření obecné povahy – Územního plánu obce Věšín (dále jen „ÚP“), vydaného dne 13. 9. 2022 usnesením Zastupitelstva obce Věšín č. 4/2022/7, a to v části vymezující *plochu přírodní (N)* na pozemku navrhovatelky parc. č. 1509 v k. ú. Věšín (dále také jako „předmětný pozemek“).

[2] Krajský soud shledal návrh důvodným, a proto v záhlaví citovaným rozsudkem zrušil ÚP v rozsahu, v němž byla na pozemku parc. č. 1509 vymezena *plocha přírodní (N)*, a to na části tohoto pozemku, která byla (předchozím) územním plánem obce Věšín,

schváleným Zastupitelstvem obce Věšín dne 28. 11. 2001 (dále jen „ÚP z roku 2001“), zahrnuta do *ploch venkovského bydlení*.

[3] Navrhovatelka v žalobě namítala, že napadený ÚP je (i) nepřezkoumatelný (3. krok algoritmu vymezeného v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98), (ii) založený na nezákonném závazném stanovisku Agentury ochrany přírody a krajiny ze dne 25. 2. 2019, č. j. SR/1211/SC/2016-8 (dále jen „stanovisko AOPK“; 4. krok algoritmu) a (iii) zvolené řešení je neproporcionální (5. krok algoritmu). Krajský soud se nejprve zabýval otázkou přezkoumatelnosti ÚP.

[4] Navrhovatelka v souvislosti s vytýkanou nepřezkoumatelností namítala, že ÚP neobsahuje žádné důvody pro přesunutí pozemku z ploch *zastavitelných pro venkovské bydlení* do nezastavitelné *plochy přírodní (N)*. Krajský soud z grafické části ÚP z roku 2001 ověřil, že do přijetí ÚP byl předmětný pozemek zařazen z podstatné části do *zastavitelné plochy pro venkovské bydlení*. Skutečnost, že přijetím ÚP došlo k redukci všech zastavitelných ploch v Teslíněch (část obce Věšín - pozn. NSS) je patrná pouze z grafické části ÚP, nikoli však z jeho textové části, která neobsahovala žádné bližší důvody, proč došlo k tak podstatné změně využití předmětného pozemku. Krajský soud zdůraznil, že se jedná o zásadní změnu, jelikož předchozí ÚP z roku 2001 počítal s rozvojem Teslína na více než dvojnásobek současné velikosti a odpůrkyně ke změně využití této plochy neuvedla žádné bližší odůvodnění. Tato změna je navíc v rozporu s východiský ÚP, zejména snaze zamezit odlivu stávajících obyvatel, zvýšit počet obyvatel obce a zlepšit věkovou strukturu prostřednictvím vymezení nových zastavitelných ploch pro bydlení, uspokojit poptávku po bydlení v těsné blízkosti CHKO Brdy a vymezovat nové zastavitelné plochy primárně v prolukách. Až z grafické části ÚP je zřejmé, že se nové zastavitelné plochy vymezují v jiných částech obce (Věšín a Buková), nikoli v Teslíně.

[5] Odpůrkyně v odůvodnění ÚP konstatovala, že ÚP reaguje zejména na stanovisko AOPK uplatněné po společném jednání (§ 50 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu; dále jen „stavební zákon“), v němž AOPK mj. požadovala, aby byly k ochraně přírodních hodnot území CHKO Brdy vymezeny plochy přírodní, které zahrnou I. a II. zónu odstupňované ochrany CHKO Brdy. Ve stanovisku AOPK byly formulovány podrobné podmínky pro využití plochy N. V samotném odůvodnění pak AOPK své požadavky odůvodnila snahou zamezit narušení předmětů ochrany CHKO Brdy a negativní ovlivnění posláním CHKO Brdy tak, jak je vymezeno v § 2 odst. 1 a 2 nařízení vlády č. 292/2015 Sb., o Chráněné krajinné oblasti Brdy (dále jen „nařízení vlády“). Dále AOPK odkázala na § 16 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území (dále jen „vyhláška č. 501/2006 Sb.“), dle něhož jsou pozemky v I. a II. zóně CHKO zpravidla zahrnuty do ploch přírodních (předmětný pozemek se nachází ve II. zóně ochrany CHKO Brdy). Ve *Vyhodnocení společného jednání o návrhu* o ÚP je pak uvedeno, že bude požadavkům AOPK vyhověno.

[6] Krajský soud na základě výše uvedeného dospěl k závěru, že napadený ÚP je nepřezkoumatelný, jelikož stanovisko AOPK obsahuje pouze obecné deklarace, ale žádným způsobem nevysvětluje, proč do nezastavitelných ploch N mají být zařazeny také pozemky, které byly dříve zastavitelné (zejména pozemek navrhovatelky); rovněž ze správního spisu žádné takové důvody nevyplynou a ani z odůvodnění není možné tyto důvody dovodit ani implicitně. Krajský soud proto zrušil ÚP v té části regulace předmětného pozemku, která byla ÚP z roku 2001 zahrnuta do plochy *venkovského bydlení*.

pokračování

[7] Pokud jde o výtky odpůrkyně, že byla navrhovatelka v řízení o přijetí ÚP pasivní, a proto nemá právo namítat obecnost odůvodnění, krajský soud konstatoval, že toto omezení se týká pouze námitek směřujících do 5. kroku algoritmu, tedy posouzení otázky proporcionality přijatého řešení. Nepřezkoumatelnost opatření obecné povahy má navrhovatelka právo namítat i v případě své pasivity v průběhu přijímání ÚP. Vzhledem k tomu, že shledal krajský soud ÚP nepřezkoumatelným, nezabýval se již dalšími námitkami. Závěrem zdůraznil, že žádným způsobem nepředjímá vhodnost ani přiměřenost zvoleného řešení.

[8] Proti rozsudku krajského soudu podala odpůrkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost, jež podřadila pod důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) a b) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[9] Stěžovatelka má za to, že ÚP obsahoval dostatečné a konkrétní důvody, proč byl dříve zastavitelný pozemek parc. č. 1509 zařazen do plochy N. Změna využití předmětného pozemku byla učiněna na základě stanoviska AOPK, které obsahovalo podrobné podmínky pro využití přírodní plochy N a přesnou podobu daných regulativů, které následně stěžovatelka převzala do ÚP. V odůvodnění ÚP je dále uvedeno, že bylo vyhověno požadavkům AOPK vyplývajícím z § 2 odst. 1 a 2 nařízení vlády a z § 16 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb. Přírodní prostředí s minimálním osídlením je jednou z nejcennějších hodnot CHKO Brdy a umístění jakékoliv stavby by mohlo tyto hodnoty narušit. Tato argumentace je dle stěžovatelky dostatečným odůvodněním, proč byl dříve zastavitelný pozemek navrhovatelky zařazen do nezastavitelné plochy N, a proto nesouhlasí se závěrem krajského soudu o nepřezkoumatelnosti ÚP.

[10] Stěžovatelka dále poukázala na § 68 odst. 3 a § 174 odst. 1 správního řádu a na § 53 odst. 5 stavebního zákona týkající se odůvodnění územních plánů. K přiměřenosti odůvodnění stěžovatelka odkázala na rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 23. 8. 2022, č. j. 54 A 39/2022 - 42, v němž soud dospěl k závěru, že opatření obecné povahy je přezkoumatelné, je-li z *„odůvodnění rozhodnutí o námitce nebo z jeho odůvodnění zřejmé, jak byla daná problematika v uvedené námitce řešena.“* Jelikož je z odůvodnění ÚP zřejmé, že stěžovatelka předmětný pozemek zařadila do nezastavitelné plochy na základě stanoviska AOPK, jsou známy důvody, proč tak učinila. Závěrem stěžovatelka uvádí, že požadavky krajského soudu na podrobnost odůvodnění jsou zcela přemrštěné a jsou projevem přepjatého formalismu; tímto postupem krajský soud nepřipustně zasáhl do práva stěžovatelky na samosprávu.

[11] Navrhovatelka ve svém vyjádření uvedla, že stěžovatelka v kasační stížnosti nepředestřela žádné konkrétní důvody, proč zařadila předmětný pozemek do nezastavitelné plochy a rovněž ani nepoukázala na konkrétní části odůvodnění ÚP, kde by se se tyto důvody nacházely. Navrhovatelka se proto zcela ztotožňuje s argumentací krajského soudu ohledně shledané nepřezkoumatelnosti ÚP ve vztahu ke změně zařazení pozemku parc. č. 1509. Dodala, že AOPK uplatnila požadavek na plošné zařazení celého území (nacházejícího se ve II. zóně CHKO Brdy) do *„ploch přírodních“*, aniž by svůj záměr jakkoli odůvodnila; pouze odkázala na § 16 vyhlášky č. 501/2006 Sb. Toto odůvodnění je zcela neadekvátní vzhledem k dotčení navrhovatelčina vlastnického práva.

[12] Stěžovatelka v replice neuvedla žádné nové skutečnosti.

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

[14] Kasační stížnost není důvodná.

[15] Úvodem je vhodné upozornit, že stěžovatelka důvody kasační stížnosti formálně podřadila pod § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. Z obsahu kasační stížnosti je však zřejmé, že stěžovatelka, jako správní orgán, který obhájí zákonost jím vydaného opatření obecné povahy, z logiky věci nenapadá rozsudek krajského soudu z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., tedy pro tvrzenou těžkou procesní vadu v předcházejícím řízení. 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; rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz).

[16] Podstata kasační stížnosti stěžovatelky spočívá v tom, že nesouhlasí se závěry krajského soudu o nepřezkoumatelnosti odůvodnění ÚP týkající se regulace pozemku parc. č. 1509 v části, která byla nově zařazena do nezastavitelné plochy N. Nejvyšší správní soud se proto zabýval pouze tím, zda krajský soud správně posoudil otázku přezkoumatelnosti ÚP ve vztahu k předmětnému pozemku.

[17] 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 zákonost vydaného opatření obecné povahy.

[18] Při posuzování přezkoumatelnosti opatření obecné povahy (zde územního plánu) je zapotřebí vyjít z § 173 odst. 1 správního řádu, podle kterého musí být opatření obecné povahy odůvodněno. Podle § 174 odst. 1 správního řádu se pak na řízení o vydání opatření obecné povahy *přiměřeně* užijí též ustanovení části druhé správního řádu, tedy i § 68 odst. 3; to znamená, že odůvodnění obecné povahy musí splňovat alespoň esenciální 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). Je tedy zřejmé, že obecnost odůvodnění ÚP je zásadní nezákonností vedoucí k jeho zrušení,

pokračování

pokud je natolik nedostatečné, že v podstatě chybí (srov. rozsudek tohoto soudu ze dne 11. 11. 2021, č. j. 1 As 226/2021 - 70).

[19] Krajský soud v napadeném rozsudku konstatoval, že regulativy plochy *N* se doslova shodují s požadavky vyplývajícími ze stanoviska AOPK. Dále uvedl, že ačkoliv je stanovisko AOPK velmi obecné a obsahuje obecné deklarace a odkazy na právní úpravu, je dle jeho názoru přezkoumatelné. Tento závěr ovšem platí pouze pro stanovisko jako takové, nikoli ve vztahu k důvodům jeho aplikace na předmětný pozemek.

[20] V posuzovaném případě byl pozemek navrhovatelky původně zařazen do *zastavitelné plochy venkovské bydlení*, jež umožňovala v dané ploše umisťovat stavby pro bydlení. Naproti tomu v novém ÚP byl pozemek přeřazen do plochy *N*, která již toto neumožňuje. Je proto zřejmé, že v posuzovaném případě došlo k významné změně poměrů a zejména k podstatnému omezení využití daného pozemku. V takovém případě je tedy nutné, aby bylo srozumitelně vysvětleno, proč k této změně došlo a co konkrétně vyvolalo tuto změnu, respektive v čem konkrétně se změnily poměry v daném území od přijetí původního územního plánu. Krajský soud v napadeném rozsudku přestřel, že žádné takové důvody textová část ÚP neobsahuje a ani stanovisko AOPK, jež je součástí spisové dokumentace, se k pozemku parc. č. 1509 a ke změně poměrů v daném území žádným způsobem nevyjádřilo. Jediným uvedeným důvodem pro vymezení přírodní plochy (*N*) byla dle ÚP nutnost ochránit nedotčené přírodní bohatství. Nejvyšší správní soud proto zcela aprobejuje závěr krajského soudu ohledně absence odůvodnění tak radikální změny využití předmětného pozemku.

[21] Nejvyšší správní soud dále pokládá za nutné zdůraznit, že ani stěžovatelka v kasační stížnosti žádné důvody neuvedla, neodkázala na konkrétní části ÚP, které by bližší odůvodnění obsahovaly, a pouze tvrdila, že zařazení pozemku do plochy *N* je dostatečně odůvodněno nutností chránit nedotčené přírodní prostředí. Tyto skutečnosti jsou sice logickým důvodem, proč je nutné dané prostředí chránit, žádným způsobem ovšem nepřibližují, proč byl právě předmětný pozemek dříve určen pro zastavění, respektive, proč potřeba chránit dané území nevzešla již dříve, ale až nyní.

[22] Závěrem lze dodat, že za předpokladu, kdy by stanovisko AOPK obsahovalo požadované konkrétní důvody, jež by osvětlovaly změnu poměrů ve vztahu k předmětnému pozemku, byla by zhojena vada nepřezkoumatelnosti textové části, neboť stanovisko AOPK je součástí spisové dokumentace a ÚP na něj odkazuje. Avšak, jak již bylo konstatováno v odst. [5] a [9] výše, stanovisko AOPK tyto důvody nezahrnovalo a obsahovalo pouze obecné proklamace a odkazy na právní úpravu. Nelze proto souhlasit se stěžovatelkou, že by argumentace obsažená ve stanovisku AOPK zařazení předmětného pozemku dostatečně osvětlovala.

[23] Nejvyšší správní soud proto dospěl k totožnému závěru jako krajský soud, že odůvodnění ÚP neobsahuje jakékoliv důvody, proč byl pozemek parc. č. 1509 nově zařazen ze *zastavitelné plochy pro venkovské bydlení* do *plochy přírodní N*, jež je nezastavitelná, ačkoliv se jedná o podstatnou změnu a radikální omezení možného využití předmětného pozemku.

[24] 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.

[25] 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. Stěžovatelka byla v řízení o kasační stížnosti procesně neúspěšná, právo na náhradu nákladů jí proto nenáleží. Právo na náhradu nákladů řízení tak má procesně úspěšná navrhovatelka.

[26] Náklady navrhovatelky jsou tvořeny částkou 2 x 3 100 Kč za dva úkony právní služby (převzetí zastoupení a 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 2 x 300 Kč za dva úkony právní služby. Jelikož je zástupce navrhovatelky plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se uvedená odměna o částku odpovídající této dani. Částku 8 228 Kč, představující náhradu nákladů řízení, je stěžovatelka povinna zaplatit navrhovatelce do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího právního zástupce.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 26. června 2024

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu