



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Tomáše Langáška, soudce Filipa Dienstbiera a soudkyně Veroniky Juříčkové v právní věci navrhovatelů: **a) Ing. Mgr. T. H.**, zastoupený JUDr. Petrou Gabrielovou, advokátkou, sídlem Travná 1285, Praha 9, **b) JUDr. Mgr. Ing. H. K.**, proti odpůrkyni: **obec Mořinka**, sídlem Mořinka 28, týkající se návrhu na zrušení části opatření obecné povahy č. 1/2022 – změny č. 2 územního plánu Mořinka – vydaného usnesením Zastupitelstva obce Mořinka ze dne 24. května 2022 č. 3/2022, o kasační stížnosti navrhovatele a) proti výrokům II a III rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 15. listopadu 2023 č. j. 54 A 68/2023-81

t a k t o :

- I. Kasační stížnost navrhovatele a) **se zamítá**.
- II. Navrhovatelé **nemají** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Odpůrkyni **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Navrhovatelé se před Krajským soudem v Praze (dále jen „krajský soud“) domáhali zrušení v návěti označeného opatření obecné povahy v části vkládající do územního plánu obce Mořinka (dále též „územní plán“) nový odstavec nazvaný „**PODROBNĚJŠÍ PROSTOROVÉ USPOŘÁDÁNÍ (SPRVKY REGULAČNÍHO PLÁNU) PRO PLOCHY Z1, Z2, Z3 A Z4**“ (dále též „změna územního plánu“). Navrhovatelka b) však nezaplatila soudní poplatek, takže krajský soud řízení o jejím návrhu zastavil. Nejvyšší správní soud proto dále v textu uvádí pouze označení navrhovatel, což značí navrhovatele a), který také samostatně podal kasační stížnost.

[2] Navrhovatel svou aktivní legitimaci odvodil od toho, že je spoluvlastníkem pozemku parc. č. XA v k. ú. a obci M. (pozn. Nejvyššího správního soudu: dále uvedené pozemky se nachází tamtéž). Pozemek je zařazen mezi zastavitelné plochy SV3 (smíšené obytné venkovské) a spadá do plochy Z3. Věcně navrhovatel napadal přiměřenost regulativu stanovení uliční a stavební čáry, dle něhož mají být v návaznosti na historickou urbanistickou strukturu obce stavby umístěny v přibližně stejném odstupu od komunikace. Dále brojil proti regulativům, že šířka štítové strany domů bude maximálně 8 m, úroveň okapu maximálně 30 cm nad podlahou podkroví a že vikýře mají být pouze tradičních tvarů (seníkové) a v dostatečném odstupu od štítů, přičemž je k prosvětlení podkroví možné využít střešní okna. Navrhovatel nesouhlasil také s regulací využití fotovoltaiických panelů a požadavkem na orientaci domů. Navrhovatel v soudním řízení navazoval na námitky původního vlastníka pozemku Mgr. V. Z., který je uplatnil u odpůrkyně v průběhu řízení o změně územního plánu.

[3] Krajský soud návrh zamítl. Dospěl přitom k závěru, že se navrhovatel nemohl dovolávat námitek Mgr. Z., neboť ten v námitkách výslovně uvedl, že je podává jako vlastník pozemku parc. č. XB (LV X), a nikoliv pozemku parc. č. XA, který navrhovateli prodal. Kupní smlouva mezi stranami přitom byla uzavřena 10. března 2020, ale účinky zápisu vlastnického práva navrhovatele nastaly ke dni 28. prosince 2020. Mgr. Z. přitom námitky podal 27. října 2020 a vůbec se v nich nezmínil o pozemku, který navrhovateli prodal. Podle krajského soudu se tak navrhovatel nemohl dovolávat námitek Mgr. Z. omezených na jiný pozemek. Obsáhlou argumentaci s věcným vypořádáním námitek pak krajský soud připojil jen jako *obiter dictum*. S ohledem na to, že tyto další závěry krajského soudu nejsou podstatné pro posouzení kasační stížnosti a právní názor Nejvyššího správního soudu (viz dále), Nejvyšší správní soud je pro přehlednost tohoto rozsudku podrobně nerekapituluje. Ve stručnosti krajský soud konstatoval, že věcné námitky navrhovatele se týkají přiměřenosti přijaté regulace a žádnou z nich neshledal důvodnou. Případné konkrétní relevantní argumenty krajského soudu jsou uvedeny přímo v části III o posouzení kasační stížnosti.

II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[4] Navrhovatel (dále též „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Konkrétně napadl výrok II, kterým krajský soud jeho návrh zamítl, a výrok III, kterým krajský soud rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů. Namítal, že krajský soud pominul, že jak pozemek parc. č. XB, který Mgr. Z. uvedl při podání námitek, tak pozemek navrhovatele parc. č. XA jsou oba v rámci změny územního plánu regulovány ve stejné kategorii ploch SV3. Mgr. Z. tedy pouhým uvedením jednoho ze svých pozemků prokázal svou aktivní legitimaci a současně specifikoval, jakého druhu pozemků se jeho námitky týkají. Zákon nadto neukládá povinnost, aby osoba při podání námitek uvedla výčet všech svých pozemků, jichž se námitky týkají. Mgr. Z. tedy podal námitky, aby bylo možné řešit spory o využití území ve fázi projednávání návrhu územního plánu, jak vyžaduje judikatura. Na tom by nic nezměnilo, pokud by uvedl, že vlastní i druhý pozemek. K tomu nemá právní vzdělání, takže se mohl domnívat, že stačí prokázání vlastnictví pouze k jednomu pozemku, a mohlo ho zmást, že k druhému již podepsal kupní smlouvu.

pokračování

[5] Dále stěžovatel namítal nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu z důvodu neprovedení důkazu místním šetřením a předložených fotografií domů č. p. X a X. Krajský soud návrhy odbyl s tím, že jsou nadbytečné. Důkazy přitom stěžovatel zamýšlel prokázat, že řešené území ploch Z3 a dalších ploch nijak pohledově nezasahuje do historického jádra obce, takže nemůže narušovat jeho jedinečný ráz. Nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu spatřoval stěžovatel také v tom, že se dostatečně nevypořádal s námitkou neproporčního omezení jeho vlastnického práva. Nepřezkoumatelné je dle jeho názoru také samotné opatření obecné povahy, neboť odpůrkyně se nedostatečným způsobem vypořádala s podanými námitkami. Odpůrkyně k tomu postupovala diskriminačně, neboť bezdůvodně omezovala vlastníky jednotlivých pozemků (často sousedících a tvořících jeden funkční celek) na jejich právech různým způsobem.

[6] Stěžovatel též obsáhle namítal, že krajský soud nesprávně posoudil otázku přiměřenosti regulativů přijatých odpůrkyní ve vztahu k stěžovatelovu vlastnickému právu a právu na příznivé životní prostředí.

[7] Odpůrkyně navrhla odmítnutí či zamítnutí kasační stížnosti a uvedla, že stěžovatel dostatečně netvrdil, jakým způsobem regulativy konkrétně zasahují do jeho práv. Následně odpůrkyně k argumentaci stěžovatele ohledně přiměřenosti opatření obecné povahy konstatovala, že kasační stížnost považuje za názorovou polemiku s územním plánem. Zásahy do ústavních práv stěžovatele jsou pouze zdánlivé, anebo nejsou tak nepřiměřené, aby je měl soud korigovat. Zrušení části opatření obecné povahy by podle odpůrkyně založilo vnitřní nekonzistenci nejen v rámci územního plánu, ale také s regulativy pro stavby v CHKO Český kras.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

[9] Na úvod Nejvyšší správní soud k námitce nepřezkoumatelnosti podotýká, že s daným kasačním důvodem je nutné zacházet obezřetně, neboť zrušení rozhodnutí soudu pro nepřezkoumatelnost oddaluje vyřešení sporu s konečnou platností, což je v rozporu se zájmy účastníků i s veřejným zájmem na hospodárnosti řízení (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. dubna 2013 č. j. 6 Ads 17/2013-25). Nejvyšší správní soud je přitom toho názoru, že z rozsudku krajského soudu lze seznat, jaký postoj zaujal k argumentaci stěžovatele a jak se s věcí vypořádal. Nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu nezakládá ani neprovedení stěžovatelem navržených důkazů, neboť tento postup řádně odůvodnil. Místní šetření a fotografie navrhoval stěžovatel k prokázání skutečností, které mezi stranami nebyly sporné a dostatečně vyplývaly už ze správního spisu, proto byly návrhy dle krajského soudu nadbytečné. Tomu Nejvyšší správní soud přisvědčuje. Nepřezkoumatelné nejsou ani úvahy krajského soudu o přiměřenosti přijaté regulace, které však uvedl toliko nad rámec rozhodovacích důvodů. Nicméně i tak z nich je patrné, že se zabíral zněním námitek v kontextu celého opatření obecné povahy, relevantních stanovisek a požadavků dotčených orgánů. Dospěl přitom k závěru, že přijetí regulativů pro plochu, v níž se nachází pozemek stěžovatele, nebylo nepřiměřené ani diskriminační a vyšlo z legitimních cílů odpůrkyně.

[10] Krajský soud se věnoval i tomu, že odpůrkyně dostatečně odůvodnila rozhodnutí o námitkách Mgr. Z., resp. související části změny územního plánu. Při tomto posouzení vyšel z relevantní judikatury (zejm. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. listopadu 2010 č. j. 1 Ao 5/2010-169, č. 2266/2011 Sb. NSS, ve věci *Změny územního plánu obce Jesenice*, a nálezný Ústavního soudu ze dne 8. listopadu 2018 sp. zn. I. ÚS 178/15, č. N 179/91 SbNU 225), z níž dovodil, že rozhodnutí o námitkách upřesňuje odůvodnění změny územního plánu ve vztahu ke konkrétnímu pozemku. Musí z něj být tedy patrné, proč obec považuje námitky za liché, mylné nebo vyvrácené nebo proč považuje předestírané skutečnosti za nerozhodné, nesprávné nebo jinými provedenými důkazy za vyvrácené. Zároveň lze na odůvodnění rozhodnutí o námitkách v zásadě vztáhnout požadavky kladené na odůvodnění rozhodnutí v individuální věci (s přihlédnutím k tomu, že odpověď na námitky může být i v jiné části územního plánu, neboť se jedná o rozsáhlý a komplexní dokument – kromě již citovaných viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. května 2011 č. j. 1 Ao 2/2011-17, ve věci *územního plánu města Klecany*). Po analýze námitek, rozhodnutí o nich a odůvodnění opatření obecné povahy jako celku pak krajský soud dospěl v souladu s citovanou judikaturou k závěru, že odpůrkyně reagovala na námitky přezkoumatelným způsobem, čemuž Nejvyšší správní soud přisvědčuje. Stěžovatel nyní konkrétně uvádí pouze to, že odpůrkyně se s námitkami vypořádala formalisticky a svá vyjádření k námitkám vesměs pouze překopírovala. S tím se Nejvyšší správní soud neztotožňuje, neboť odpůrkyně se zjevně podstatou problému zabývala, některým námitkám částečně vyhověla a odkazovala též na stanoviska dotčených orgánů, jak podotkl už krajský soud. Odpůrkyně tedy na námitky konkrétně reagovala a uvedla, z jakého důvodu vyhovuje pouze částečně nebo vůbec. Rozsudek krajského soudu ani samotné opatření obecné povahy tedy nejsou nepřezkoumatelné.

[11] Před vypořádáním dalších námitek stěžovatele týkajících se přiměřenosti zásahu regulace do jeho práv se Nejvyšší správní soud zaměřil na otázku, zda stěžovatel mohl jako právní nástupce navázat na námitky Mgr. Z.. Pokud by tomu tak nebylo, nemůže být stěžovatel před správními soudy s takovým druhem argumentace úspěšný, jelikož on sám námitky ani připomínky neuplatnil.

[12] Judikatura Nejvyššího správního soudu se ustálila na závěru, že soud nemůže poměřovat důležité veřejné zájmy s dotčenými právy jednotlivců v první linii tam, kde navrhovatel zůstal v procesu přijímání opatření obecné povahy zcela pasivní (tj. neuplatnil proti napadenému opatření obecné povahy včas námitky ani připomínky). V takovém případě může být navrhovatel obecně úspěšný toliko s námitkami proti nedostatku pravomoci či příslušnosti odpůrce k vydání opatření obecné povahy nebo porušení kogentních předpisů chránících zásadní veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy (za celou řadu judikátů viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. srpna 2020 č. j. 6 As 270/2019-38, ve věci *územního plánu města Mnichovice*, body 8 až 12, a tam citovanou další judikaturu). Do poslední uvedené kategorie přitom argumentace stěžovatele nespadá, neboť v jejím rámci polemizuje pouze s tím, zda přijaté regulativy omezují jeho vlastnické právo a právo na příznivé životní prostředí přiměřeně. Práva na životní prostředí se stěžovatel dovolává toliko obecně a věcně ho spojuje pouze s omezením využití fotovoltaických panelů. Fakticky jde tudíž také o výhradu vůči omezení možností využít svou nemovitou věc, tj. o výhradu vůči zásahu do vlastnického práva.

pokračování

[13] Nástupnictví v tomto smyslu judikatura v rámci přezkumu opatření obecné povahy připouští, a to jak ve prospěch, tak v neprospěch nového vlastníka nemovité věci na území dotčeném příslušnou regulací. Nový vlastník totiž nabytím vlastnického práva vstupuje do práv a povinností vlastníka původního, a to včetně těch, jež se váží ke změně územního plánu (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 6. listopadu 2014 č. j. 7 As 186/2014-49, ve věci *Změny územního plánu obce Sibrina* a 18. ledna 2017 č. j. 6 As 237/2016-33, ve věci *územního plánu města Česká Lípa*). Jinými slovy, byl-li předchozí vlastník (právní předchůdce) aktivní a uplatnil námitky vůči navrhovanému řešení, může další vlastník v pořadí (právní nástupce) úspěšně namítat nepřiměřenost regulace také před správními soudy. Nebyl-li právní předchůdce aktivní, vstupuje nový vlastník do jeho práv a povinností včetně toho, že jsou jeho možnosti domáhat se soudního přezkumu opatření obecné povahy omezené.

[14] Specifické skutkové okolnosti nyní posuzovaného případu jsou takové, že žádná ze stran nečiní sporným, že stěžovatel sám do procesu přijímání změny územního plánu nijak nevstoupil. Spolu s navrhovatelkou b) však uzavřel s Mgr. Z. dne 10. března 2020 kupní smlouvu na pozemek parc. č. XA s tím, že právní účinky zápisu vlastnického práva nastaly ke dni 28. prosince 2020. Ze správního spisu k tomu plyne, že Mgr. Z. podal námitky 27. října 2020 a vždy výslovně uvedl, že námitky podává jako vlastník pozemku parc. č. XB (LV X), což poznamenal už krajský soud. Pozemek parc. č. XA, stěžovatele ani informaci o prodeji nemovité věci nijak nezmínil.

[15] Stěžovatel pak sám žádnou aktivitu nevyvinul a ani ji netvrdí. Účinky vkladu vlastnického práva k dotčenému pozemku sice nastaly až ke konci roku 2020, avšak stěžovatel kupní smlouvu uzavřel již v březnu 2020, takže měl k regulovanému území nejpozději od této doby úzký vztah a nic mu nebránilo ve sledování vývoje k němu se vážící územně plánovací dokumentace. Nejvyšší správní soud poukazuje na to, že z argumentace stěžovatele jasně plyne, že jeho záměrem je pozemek zastavět, a proto bylo jen v jeho zájmu si podmínky plynoucí z územního plánu a jeho změn hlídat v souladu s klasickou římskoprávní zásadou, že právo náleží bdělým (*vigilantibus iura scripta sunt*). Mohl přinejmenším uplatnit připomínky či vůči odpůrkyni učinit jakékoliv jiné sdělení, např. že s námitkami jako budoucí vlastník souhlasí. Lze si též představit, že by se s Mgr. Z. domluvil, aby námitky podal i jeho jménem a uvedl druhý pozemek, případně ho k tomu na základě svého právního zájmu alespoň vyzval. Pokud by nebyl úspěšný, mohl by i o této skutečnosti informovat odpůrkyni.

[16] Skutečnost, že Mgr. Z. při uplatnění námitek odvodil svou legitimaci od vlastnictví jiného pozemku než toho, který stěžovateli prodal, přitom není bezvýznamným formalismem. Na právního nástupce vlastníka nemovité věci totiž přecházejí práva a povinnosti spojené s konkrétní nabývanou věcí (jde o práva a povinnosti *in rem*). Přejedání dalších práv a povinností z toho dovodit nelze, jakkoliv se zdají být související jako v nyní posuzovaném případě. Z uvedeného plyne závěr, že právní předchůdce stěžovatele, kterým byl bývalý vlastník pozemku parc. č. XA, námitky proti změně územního plánu nepodal. Mgr. Z. totiž jasně formuloval, že proti návrhu opatření obecné povahy brojí jako vlastník pozemku jiného. Tomu odpovídala povinnost odpůrkyně vypořádat jeho námitky vůči změně územního plánu, resp. vůči proporcionalitě zásahu do jeho vlastnického práva jen vůči pozemku, k němuž své námitky vázal. V tomto kontextu nejsou relevantní

konstatování stěžovatele, že Mgr. Z. nemá právní vzdělání a nevěděl, že má uvést oba pozemky. Jak totiž Nejvyšší správní soud uvedl výše, bylo na stěžovateli, aby dbal na ochranu svých zájmů.

[17] Nejvyšší správní soud tedy shrnuje, že stěžovatel nemohl v soudním přezkumu navázat na námitky uplatněné Mgr. Z., takže je nutné na něj nahlížet jako na osobu, jež byla v procesu přijímání územního plánu zcela pasivní. Stěžovatel zároveň neuvedl nic, z čeho by plynulo, že svá práva z objektivních důvodů žádným způsobem nemohl uplatnit (k tomu viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. května 2014 č. j. 6 AOs 3/2013-29, ve věci *územního plánu města Špindlerův Mlýn*). Tato pasivita pak ve smyslu výše uvedené judikatury znamená jeho neúspěch s argumenty, jimiž brojí proti přiměřenosti regulativů obsažených ve změně územního plánu.

[18] Krajský soud se tudíž k této otázce v rámci rozsáhlého *obiter dicta* vyjadřoval nadbytečně. Tento postup, jakkoliv není s ohledem na požadavky procesní ekonomie a přehlednosti soudních rozhodnutí vhodný, však nezpůsobuje nepřezkoumatelnost či nezákonnost jeho rozsudku. Krajský soud totiž vypořádal také všechny další navrhovatelovy výtky, které mohl vznést, a to ohledně nepřezkoumatelnosti opatření obecné povahy (k tomu viz výše) a diskriminační povahy změny územního plánu (k tomu viz dále).

[19] S otázkou nedůvodné diskriminace vlastníků pozemků začleněných do různých ploch se krajský soud vypořádal v bodech [96] až [98] tak, že se odpůrkyně nedůvodné diskriminace nedopustila. Nejvyšší správní soud se s tímto hodnocením ztotožňuje, odkazuje na ně a pro stručnost z něj uvádí jen stěžejní závěry. Odlišná regulace plochy SV3, do níž je zařazen stěžovatelův pozemek a která se nachází severně od komunikace ve východní části obce, a pozemků na jih od této komunikace, je odůvodněna tím, že severní část je oproti jižní z drtivé části dosud nezastavěná. Přijetí regulativů pro severní část proto může přispět k jednotnějšímu vzhledu dané lokality. Stejně tak nebyly srovnatelné plochy SV3 a SV1, neboť už předchozí verze územního plánu je řešila odlišně. Konkrétně předpokládala pro plochu SV3 (na rozdíl od plochy SV1) vypracování regulačního plánu. Odpůrkyně tak vycházela z dříve předvídaného řešení, které bylo změnou územního plánu zapracováno a konkretizováno požadavky dotčených orgánů.

IV. Závěr a náklady řízení

[20] Nejvyšší správní soud tak neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty poslední zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), zamítl. Rozhodl tak bez jednání v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s.

[21] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 a 7 ve spojení s § 120 s. ř. s. Navrhovatelé neměli ve věci úspěch, nemají proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Odpůrkyně měla ve věci úspěch, podle obsahu spisu jí však nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti, a proto se jí náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

pokračování

V Brně dne 24. června 2024

JUDr. Tomáš Langášek, LL.M.
předseda senátu