



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Vojtěcha Šimíčka (soudce zpravodaj), soudkyně Michaely Bejčkové a soudce Ondřeje Mrákoty ve věci navrhovatelů: a) **M. M.**, b) **A. H.**, c) **J. M.**, zastoupených advokátem Mgr. Jiřím Nezhybou, Údolní 33, Brno, proti odpůrkyni: **obec Klentnice**, Klentnice 24, Mikulov, zastoupenému Mgr. Janem Skotnicou, Hlavní třída 15, Frýdek-Místek, o návrhu na zrušení regulativu stanovícího pro plochu smíšenou nezastavěného území K27 zastavitelnost hospodářskými objekty do 1% výměry a max. výšku objektu 3,0 m a plochy Z34 a veřejně prospěšné stavby VDTK1 v textové části i grafické části Změny č. 1 Územního plánu Klentnice, vydané usnesením zastupitelstva obce Klentnice č. 8 dne 28. 11. 2023, v řízení o kasační stížnosti odpůrce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 21. 6. 2024, čj. 67 A 2/ 2024-111,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Odpůrce **je povinen** zaplatit navrhovatelům na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku 9.365 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejich zástupce Mgr. Jiřího Nezhyby.

Odůvodnění:

1. Průběh dosavadního řízení

[1] Navrhovatelé u Krajského soudu v Brně požadovali zrušení v záhlaví označené Změny č. 1 Územního plánu Klentnice, která nabyla účinnosti dne 29. 12. 2023 (*Změna č. 1 ÚP*). Domáhali se zejména zrušení regulativu pro plochu smíšenou nezastavěného území K27 „zastavitelnost hospodářskými objekty do výměry 1 %“ a „max. výška objektu 3,0 m“, u kterého namítali, že takové nové vymezení závažně zasáhne do hospodářského využití daného území. Zpochybnili rovněž Změnu č. 1 ÚP z důvodu vymezení plochy Z34, a to pro

její neodůvodněnost, nevhodnost hydrogeologické lokality a nedostatečné odůvodnění vymezení této plochy, která má nyní sloužit k umístění místní komunikace.

[2] Navrhovatelé zejména tvrdili, že změnou funkčního využití jejich a okolních pozemků jsou zkráceni na svých vlastnických právech, a to k pozemkům označeným pod parc. č. XA (jehož součástí je stavba čp. 7 – rodinný dům), parc. č. XB, XC, XD a XE. Dále namítali porušení zásady proporcionality a nepřezkoumatelnost (popř. nedostatečnost) podkladu návrhu – Územní studie „Klentnice, plocha Z1“. Poukázali rovněž na okolnost, že pozemek vedený v katastru nemovitostí pod par. č. 49, který spadá pod plochu Z34 – veřejné prostranství, má být použit pro umístění dopravní a technické infrastruktury. Tento pozemek je sice v současné době stále ve vlastnictví České republiky, navrhovatelé se však dlouhodobě snaží o jeho převod do svého podílového spoluvlastnictví. K návrhu Změny č. 1 ÚP navrhovatelé podali rozsáhlé námitky, se kterými se odpůrce údajně dostatečně nevypořádal.

[3] Krajský soud návrhu vyhověl. Dospěl totiž k závěru, že regulativ je nejednoznačně formulován, jelikož je vymezen tak, že se vztahuje na celou plochu, a proto není zřejmé, jak má být aplikován v rámci jednotlivých pozemků. Přisvědčil též námitce, že se odpůrce dostatečně nevypořádal s námitkami, které navrhovatelé k návrhu Změny č. 1 ÚP předložili, a funkčním propojením pozemků parc. č. XA a parc. č. 49, u kterého odpůrce pouze odkázal na současný stav vlastnictví.

2. Kasační stížnost a vyjádření navrhovatelů

[4] Rozsudek krajského soudu napadl odpůrce (*stěžovatel*) kasační stížností z důvodu jeho nezákonnosti a dále proto, že je založen na skutkovém stavu, který nemá oporu ve spise. Stěžovatel tvrdí, že se krajský soud měl při přezkumu opatření obecné povahy zabývat kritériem proporcionality, přičemž s odkazem na judikaturu NSS dodává, že v těchto případech jsou soudy povinny postupovat spíše zdrženlivě. V tomto kontextu stěžovatel též připomíná, že v případě územního plánování dochází k vyvažování zájmů vlastníků dotčených pozemků se zájmem na harmonickém využití území a správní soudy tak nejsou oprávněny posuzovat využití daného území.

[5] Stěžovatel nesouhlasí ani s tím, že se nedostatečně vypořádal s námitkami navrhovatelů. Rovněž na vypořádání námitek je totiž nutné klást přiměřené požadavky. Závěry soudu jsou příliš formalistické, nezákonné a nepřiměřeně zasahují do práva na samosprávu stěžovatele.

[6] Stěžovatel napadá rozsudek krajského soudu též pro rozpor s právem na spravedlivý proces co do hodnocení otázky vlastnického práva k pozemku č. 49, neboť civilní řízení týkající se tohoto pozemku nebylo doposud pravomocně rozhodnuto. Proto neměl krajský soud předjímat rozhodnutí jiného senátu téhož soudu, popř. rozhodovat za senát, kterému byla věc na základě rozvrhu práce přidělena.

[7] Navrhovatelé ve svém vyjádření uvedli, že první část kasační argumentace stěžovatel převzal ze svého vyjádření k návrhu ze dne 15. 5. 2024 a nesměruje proto proti rozhodnutí krajského soudu. Navrhovatelé se ztotožňují se závěry krajského soudu, a to jak co do otázky nedostatečného vypořádání a odůvodnění námitek ke Změně č. 1 k ÚP, tak co do otázky funkčního propojení pozemků. K tvrzení, že krajský soud porušil právo na

pokračování

spravedlivý proces, když se zabýval funkčním propojením pozemků, navrhovatelé uvádí, že krajský soud o samotném funkčním propojení neučinil žádný závěr, ale právě naopak stěžovatele upozornil, že nepostačuje odůvodnění spočívající v pouhém tvrzení o současném stavu zapsaném v katastru nemovitostí jako důvodu, že nebude zasaženo do jejich práv. Navrhovatelé navrhuji kasační stížnost zamítnout.

3. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[8] NSS nejprve konstatuje, že přijetí územního plánu je v pravomoci zastupitelstva územního samosprávného celku a jde o politické rozhodnutí, kterým se realizuje právo na samosprávu. Stěžovateli lze tedy plně přisvědčit potud, že se správní soudy při přezkumu územního plánu mají řídit zásadou zdrženlivosti, neboť jejich nepřiměřeným zásahem by mohlo dojít k zásahu do ústavně zaručeného práva na samosprávu (rozsudek NSS ze dne 2. 2. 2011, čj. 6 Ao 6/2010-103, č. 2552/2010 Sb. NSS).

[9] K první kasační námitce stěžovatele NSS uvádí, že soudní praxe skutečně vytvořila určitý algoritmus soudního přezkumu opatření obecné povahy, který neskýtá pouze samotný přezkum zákonnosti, ale pátým krokem je posouzení obsahu z hlediska jeho proporcionality (rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS). Tento postup byl následně korigován rozsudkem NSS ze dne 3. 2. 2022, čj. 9 Ao 33/2021-53, který stanovil, že k celému přezkumu dochází až za předpokladu uplatnění námitek ve správním řízení.

[10] Rovněž otázkou přezkumu územního plánu z hlediska jeho proporcionality se NSS již zabýval a stanovil, že toto kritérium vnímá ve dvou rovinách, a to v širší a užší. V širším smyslu správní soud posuzuje - právě stěžovatelem namítané - hodnocení otázky, zda vůbec umožňuje dosáhnout sledovaného cíle a zda cíle nelze dosáhnout jiným normativním prostředkem. V užším smyslu pak správní soudy posuzují, zda jsou možné následky úměrné sledovanému cíli. Správní soud též přezkoumává, zda si územní samosprávný celek při přijímání opatření obecné povahy, v nyní posuzované věci územního plánu, nepočínal zjevně svévolně a diskriminačně.

[11] Výše uvedená pravidla přezkumu územního plánu z hlediska proporcionality nezpochybňuje ani stěžovatel. V kasační stížnosti však připomíná, že by soud měl při takovém posuzování postupovat spíše zdrženlivě, přičemž krajský soud si tak nepočínal. Tyto námitky však stěžovatel blíže neupřesňuje a ani neuvádí konkrétní důvody, na nichž svá tvrzení o nesprávném postupu soudu staví. Kopíruje tak pouze svá již dříve uplatněná tvrzení uvedená v odůvodnění nevyhovění námitek navrhovatelů a odkazuje na územní studii, ze které vyplývá, že bylo vyhodnoceno více variant možného řešení v předmětném území, ale zvolený způsob (zaokrouhlení ulice Pod kostelem) je nejprůzračnější z hlediska zajištění kvalitnější služby území a měl by umožnit průjezd složek integrovaného záchranného systému. Krajskému soudu též vytýká, že není v jeho diskreci, aby určoval, jakým způsobem má být území samosprávného celku využito, ani mu nenáleží, aby posuzoval vhodnost funkčního využití dané lokality.

[12] K tomu však NSS uvádí, že co do posouzení proporcionality krajský soud pouze konstatoval, že odůvodnění Změny č. 1 ÚP mu neumožňuje ji z hlediska proporcionality přezkoumat, neboť je zjevné, že se stěžovatel ve skutečnosti poměřováním zájmů na straně navrhovatelů se zájmy na harmonickém využití území vůbec nezabýval. Krajský soud proto

uvedl, že není na něm, aby rozhodl, zda má převážit zájem na ochraně vlastnického práva, nebo zájem veřejný, vytkl však stěžovateli, že v případě pořizování územního plánu mají územní samosprávné celky povinnost reflektovat proporcionalitu zásahu a zohlednit, že veškerá omezení vlastnických a jiných věcných práv mají být činěna pouze v nezbytně nutné míře a co nejšetrnějším způsobem. Tyto závěry ostatně učinil i zdejší soud (k tomu např. rozsudky NSS ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 2009-120, č. 1910/ 2009 Sb. NSS, ze dne 13. 8. 2024, 10 As 209/2023-42, ze dne 20. 5. 2010, čj. 8 Ao 2/2010-644, ze dne 24. 11. 2011, čj. 7 Ao 4/2011-126).

[13] Nejvyšší správní soud dále připomíná, že je na stěžovateli, aby upřesnil důvody, o které opírá svou kasační stížnost, a to jak po stránce právní, tak i skutkové. Stěžovatel je povinen uvést konkrétní argumentaci, na jejímž základě zpochybňuje závěry uvedené v rozhodnutí krajského soudu (srov. rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2015, 8 Afs 25/2012-351, ze dne 22. 10. 2015, 8 As 92/2015-29). Stěžovatel se však v kasační stížnosti uchýlil pouze k obecným tvrzením, ke kterým NSS – rovněž v obecné rovině - uvádí následující. Z napadeného rozsudku je zřejmé, že krajský soud postupoval v souladu s ustálenou judikaturou NSS a rovněž správně poukázal na povinnost stěžovatele, podle které je nezbytné, aby námitky týkající se přiměřenosti napadeného územního plánu byly náležitě vypořádány nejdříve příslušnými správními orgány, neboť až poté o takovém vypořádání může rozhodovat správní soud (srov. rozsudek NSS ze dne 26. 10. 2016, čj. 10 As 183/2016-35). Z rozhodnutí krajského soudu přitom ani nevyplývá, že by výslovně učinil závěr o tom, jak by mělo být území upravené Změnou č. 1 ÚP využito, jak namítá stěžovatel.

[14] Nezákonnost rozhodnutí krajského soudu stěžovatel dále spatřuje v posouzení otázky funkční provázanosti pozemků parc. č. XA a 49, v němž současně spatřuje porušení práva na spravedlivý proces. Stěžovatel zejména poukazuje na dosavadní průběh civilního řízení, které se týká sporu o vlastnické právo k pozemku parc. č. 49 a které nebylo doposud pravomocně skončeno. Proto stěžovatel nesouhlasí s postupem krajského soudu, který údajně předjímá, jak jiný senát krajského soudu v civilním řízení rozhodne a současně *de facto* rozhoduje za něj.

[15] Stěžovatel odkazuje na civilní rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 28. 1. 2021, čj. 14 Co 230/2018-944, ze kterého vyplývá, že pozemek parc. č. 49 netvoří příslušenství pozemku navrhovatelů. K tomu však NSS uvádí, že co do funkční provázanosti uvedených pozemků krajský (správní) soud přihlédl k rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 29. 3. 2023, čj. 23 Cdo 3708/2021-1224, kterým byl tento rozsudek krajského (civilního) soudu zrušen pro nepřihlédnutí k rozhodným okolnostem, které nasvědčují funkčnímu propojení pozemků, a pro opomenutí použitelné judikatury. Na základě závěrů učiněných Nejvyšším soudem krajský (správní) soud dospěl k závěru, že nelze přehlížet spor o vlastnické právo k pozemku parc. č. 49 pouze proto, že civilní řízení nebylo doposud pravomocně ukončeno. Podle krajského soudu může mít konečné rozhodnutí vliv na smysluplnost a realizovatelnost řešení dopravní situace vymezené ve Změně č. 1 ÚP a na posouzení proporcionality zásahu do práv navrhovatelů. Proto též krajský soud dospěl k závěru, že jako odůvodnění nevyhovění námitkám nepostačuje pouhý odkaz na stávající vlastnický stav, aniž by byly posouzeny další rozhodné skutečnosti.

[16] V tomto smyslu proto NSS uvádí, že z nyní napadeného rozhodnutí krajského soudu nijak nevyplývá, že by předjímal rozhodnutí o vlastnickém právu k pozemku parc. č. 49 nebo že by v této otázce rozhodoval namísto civilního soudu. Krajský soud pouze poukázal

pokračování

na skutečnost, že odůvodnění přijatého řešení a způsob vypořádání námitek stěžovatelem nepostačuje k vlastnímu posouzení soudu o tom, zda si stěžovatel nepočínal zjevně svévolně a diskriminačně a zda úkoly a cíle, které prostřednictvím územního plánování naplňuje, jsou legitimní a zákonné. Jak již NSS dříve stanovil, zásah do vlastnického práva musí být ústavně legitimní, odůvodněný zákonnými cíli, musí být šetrný, nezbytný, musí rozumně směřovat k zamýšlenému cíli, a to nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle, tedy v souladu se zásadou subsidiarity a minimalizace zásahů. Nebyla-li by některá z těchto podmínek naplněna, je to podle ustálené judikatury NSS důvodem pro zrušení té části územního plánu, která se zásahem souvisí (srov. rozsudky ze dne 2. 10. 2013, čj. 9 Ao 1/2011-192, ze dne 20. 4. 2023, čj. 9 As 76/2022-62).

[17] S tím souvisí i kasační námitka stěžovatele brojící proti rozhodnutí krajského soudu o jeho nedostatečném vypořádání se s námitkami navrhovatelů ke Změně č. 1 ÚP. Stěžovatel v kasační stížnosti uvádí, že se s podanými námitkami řádně vypořádal, na každou z námitek individuálně reagoval a logicky zdůvodnil, proč jim nevyhověl. Ačkoliv však stěžovatel v kasační stížnosti uvádí četnou judikaturu, která podle jeho názoru zmírňuje požadavky na vypořádání námitek, stěžovateli nelze přisvědčit, že by jejich nevyhovění řádně zdůvodnil.

[18] Z ustálené judikatury NSS totiž vyplývá, že rozhodnutí o námitkách je koncipováno jako správní rozhodnutí ve smyslu § 67 správního řádu, a proto je i na odůvodnění těchto námitek třeba klást stejné požadavky. Z odůvodnění rozhodnutí o námitkách proto musí být seznatelné, jakými úvahami se správní orgán při jejich vypořádání řídil, a musí být zřejmé, proč je považuje za mylné, popř. za vyvrácené nebo nerozhodné (rozsudky NSS ze dne 24. 11. 2010, čj. 1 Ao 5/2010-169, č. 2266/2011 Sb. NSS, ze dne 7. 1. 2009, čj. 2 Ao 2/2008-62, usnesení NSS ze dne 27. 10. 2010, čj. 2 Ao 5/2010-4, č. 2244/2011 Sb. NSS). Námitky nelze považovat za řádně vypořádané, jsou-li odůvodněny pouhými obecnými frázemi, aniž by byla zohledněna jejich podstata (srov. rozsudek NSS ze dne 15. 9. 2010, čj. 4 Ao 5/2010-48).

[19] Byť stěžovatel v kasační stížnosti namítá nezákonnost rozhodnutí soudu i z důvodu nesprávného posouzení vypořádání se s námitkami, sám v kasační stížnosti pouze cituje, co již uvedl v odůvodnění u jejich nevyhovění, a pouze tvrdí, že předmětné odůvodnění považuje za dostatečné. Ani v tomto bodě kasační stížnosti tedy stěžovatel, vyjma obecných tvrzení, neoznačil, v čem konkrétně spatřuje pochybení soudu. Krajský soud přitom shledal vypořádání námitek ke Změně č. 1 ÚP za nedostatečné, na některých místech až nesrozumitelné, zmatečné a vnitřně rozporné, což podrobně vysvětlil. Podle krajského soudu stěžovatel nereflektoval námitky navrhovatelů týkající se zásahu přijatého řešení do jejich vlastnického práva, nedostatečně se vypořádal s dopadem na kvalitu prostředí navrhovatelů a naprosto se nevypořádal s námitkami souvisejícími s funkčním propojením pozemků, když pouze uvedl, že pozemek parc. č. 49 je stále ve vlastnictví České republiky, aniž by zohlednil dlouhodobě vedený civilní spor. Krajský soud tak náležitě odůvodnil, jaké úvahy ho vedly k jeho rozhodnutí, a vymezil, v čem konkrétně spočívají pochybení stěžovatele.

[20] Na závěr se NSS zabýval námitkou nesprávného zjištění skutkového stavu z důvodu absence opory zjištěného skutkového stavu ve spise. Ani tuto námitku stěžovatel blíže nespecifikuje a ani nevymezuje konkrétní okolnosti, v nichž považuje krajským soudem posuzovaný skutkový stav za rozporný se spisovým materiálem. Jak přitom i navrhovatelé namítají ve vyjádření ke kasační stížnosti, tato kasační námitka pouze kopíruje zákonné ustanovení soudního řádu správního. K uvedenému proto NSS pouze připomíná (viz také

shora) povinnost stěžovatele tvrdit rozhodné skutečnosti a náležitě označit, v čem konkrétně spatřuje pochybení krajského soudu. Této povinnosti však stěžovatel v nyní posuzované věci zjevně nedostál.

4. Závěr

[21] Na základě všech dříve uvedených důvodů NSS konstatuje, že krajský soud rozhodl v souladu se zákonnou úpravou a ustálenou judikaturou, a proto NSS kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou podle § 110 odst. 1 s. ř. s.

[22] Stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměl úspěch (§ 60 odst. 1 s. ř. s.).

[23] Úspěšným navrhovatelům soud přiznal náhradu nákladů řízení za jeden úkon právní služby, a to vyjádření ke kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu (vyhláška č. 177/1996 Sb.)], za který náleží odměna ve výši 3.100 Kč (§ 7 bod 5, § 9 odst. 4 advokátního tarifu) za každého z navrhovatelů (snížená o 20% ve smyslu § 12 odst. 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb.), a paušální částku 300 Kč jako náhradu hotových výdajů. Celkem tedy vynaložené náklady činí částku ve výši 7.740 Kč. Vzhledem k tomu, že zástupce navrhovatelů doložil, že vykonává advokacii jako společník Frank Bold Advokáti, s.r.o., která je plátcem DPH, zvyšuje se tato částka o 1.625 Kč připadajících na DPH ve výši 21 %. Celkově je tedy stěžovatel povinen uhradit navrhovatelům náklady řízení o kasační stížnosti ve výši 9.365 Kč.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 31. října 2024

Vojtěch Šimíček
předseda senátu