



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Tomáše Foltase a soudců Lenky Krupíčkové a Faisala Husseiniho v právní věci navrhovatelky: **M. H.**, zastoupena Mgr. Pavlem Fryntou, advokátem se sídlem Václavské náměstí 846/1, Praha 1, proti odpůrkyni: **obec Ondřejov**, se sídlem Choceradská 62, Ondřejov, zastoupena Mgr. Jiřím Hnátem, advokátem se sídlem Na Pankráci 404/30a, Praha 4, a žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 11, Praha 5, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelky proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 13. 8. 2024, č. j. 39 A 27/2024-52,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Navrhovatelka **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**
- IV. Navrhovatelka **j e p o v i n n a** zaplatit odpůrkyni na náhradě nákladů řízení částku 4 114 Kč, a to do třiceti dnů ode dne právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce Mgr. Jiřího Hnáta, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Rozhodnutím ze dne 29. 11. 2023, č. j. MUMN/7663/2023/padm (dále též „prvostupňové rozhodnutí“) Městský úřad Mnichovice (dále též „stavební úřad“) zamítl navrhovatelčinu žádost požadující vydání rozhodnutí o umístění stavby garáže na pozemku parc. č. XA v k. ú. T. u O. (dále též „pozemek“), a to z důvodu nesouhlasného závazného

stanoviska orgánu územního plánování, dle něž bylo umístění novostavby garáže v rozporu s územním plánem obce Ondřejov vydaným usnesením zastupitelstva obce Ondřejov ze dne 29. 6. 2022 (dále též „územní plán“). Žalovaný rozhodnutím ze dne 22. 3. 2024, č. j. 037947/2024/KUSK, změnil výrok prvostupňového rozhodnutí tak, že zamítnutí navrhovatelčiny žádosti formálně opřel o jiná ustanovení zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále též „stavební zákon“), a o § 149 odst. 6 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále též „správní řád“), a v návaznosti na to změnil i příslušné části odůvodnění; ve zbytku prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

II.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného o zamítnutí žádosti o umístění stavby podala navrhovatelka žalobu ke Krajskému soudu v Praze (dále též „krajský soud“). Současně v rámci tzv. incidenčního přezkumu podala návrh na zrušení části opatření obecné povahy – územního plánu obce Ondřejov v rozsahu týkajícím se zařazení předmětného pozemku ve vlastnictví navrhovatelky do nezastavěného území, a to konkrétně mezi plochu NZ – plochy zemědělské. Krajský soud návrh na zrušení části územního plánu i žalobu proti rozhodnutí žalovaného zamítl. Akcentoval, že v průběhu pořizování územního plánu navrhovatelka nepodala námitky a zůstala zcela pasivní. Za takové situace bylo na navrhovatelce, aby prokázala, že vymezení stabilizované plochy NZ bylo ve zcela zjevném a příkrém rozporu s realitou a v rozporu s územně analytickými, případně s dalšími závaznými podklady. Navrhovatelka ovšem žádné takové důkazy nepředložila a pouze namítala existenci vrtu na předmětném pozemku v rámci přípravných prací pro realizaci rodinného domu, což však nezakládá rozpor vymezení stabilizované plochy NZ se závaznými podklady, resp. s realitou. Krajský soud se neztotožnil ani s námitkou týkající se nepřezkoumatelnosti územního plánu. Nepřisvědčil rovněž námitce stěžovatelky, že bylo zastavěné území vymezeno v rozporu s vyhláškou č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a o způsobu evidence územně plánovací činnosti (dále též „vyhláška č. 500/2006 Sb.“). Krajský soud tak dospěl k závěru, že veškeré návrhové body i jediný žalobní bod, jímž navrhovatelka namítala nezákonnost regulace jejího pozemku v územním plánu, jsou nedůvodné, a proto incidenční návrh i žalobu zamítl. Rozsudek krajského soudu (stejně jako všechna dále citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu) je dostupný na www.nssoud.cz a soud na něj na tomto místě pro stručnost odkazuje.

III.

[3] Proti rozsudku krajského soudu podala navrhovatelka (dále též „stěžovatelka“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“). Stěžovatelka souhrnně nesouhlasila s krajským soudem stran zákonnosti postupu odpůrkyně při zařazení sporného pozemku mezi stabilizované plochy zemědělské. Stěžovatelka je názoru, že odpůrkyně postupovala při zařazení pozemku stěžovatelky do územního plánu jako stabilizované funkční plochy NZ v rozporu s příslušnými ustanoveními stavebního zákona a napadený územní plán shledává rovněž v rozporu se zásadou materiální pravdy dle § 3 správního řádu. Krajský soud se řádně nezabýval otázkou, z jakých údajů odpůrkyně při zařazení sporného pozemku mezi stabilizované plochy vycházela. Stěžovatelka dále namítala vady stran odůvodnění územního plánu. Dle

pokračování

stěžovatelky nejsou v odůvodnění územního plánu uvedeny úvahy, které vedly správní orgán ke změně funkční plochy „Bydlení“ zakreslené na pozemku stěžovatelky v původním územním plánu na funkční plochu „NZ – zemědělské plochy, stav“. Stěžovatelka dále poukazovala na dopady předmětné změny do její majetkové sféry, resp. vlastnického práva. S ohledem na výše uvedené stěžovatelka navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu projednání.

IV.

[4] Ve vyjádření ke kasační stížnosti odpůrkyně uvedla, že napadený rozsudek považuje za věcně správný a dostatečně odůvodněný. Akcentovala, že stěžovatelka byla při tvorbě územního plánu obce zcela pasivní. Obdobně pak byla z procesního hlediska pasivní i v řízení před správním soudem. Za této situace proto odpůrkyně nesouhlasila ani s tvrzením stěžovatelky stran absence odůvodnění územního plánu. Odpůrkyně proto navrhl zamítnutí kasační stížnosti pro její nedůvodnost. Současně požádala o přiznání nákladů řízení.

[5] Žalovaný se ke kasační stížnosti ve stanovené lhůtě nevyjádřil.

V.

[6] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[7] Kasační stížnost není důvodná.

[8] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkami poukazujícími na nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Podle označeného ustanovení lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

[9] Podle ustálené judikatury platí, že má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal správní soud za rozhodný, jak uvažil o pro věc zásadních a podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodných skutečností, proč považuje právní závěry účastníků řízení za nesprávné a z jakých důvodů považuje pro věc zásadní argumentaci účastníků řízení za lichou (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1995, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, a ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, všechny dostupné na <http://nalus.usoud.cz>, nebo rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003-130, č. 244/2004 Sb. NSS, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52, ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004-62, a ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008-75).

[10] Těmto požadavkům napadený rozsudek dostál. Z rozsudku je patrné, z jakého skutkového stavu krajský soud vycházel, jak zohlednil podstatné skutkové okolnosti a jak na skutkový stav aplikoval rozhodnou právní úpravu. Krajský soud řádně a srozumitelně

vypořádal jádro návrhové argumentace. Krajský soud náležitě odvodnil i svůj závěr stran konsekvencí plynoucích z pasivity stěžovatelky v procesu pořizování územního plánu. Není přitom povinností správního soudu reagovat na každý dílčí argument uplatněný v podání a ten obsáhle vyvrátit; úkolem soudu je uchopit obsah a smysl argumentace a vypořádat se s ní (podpůrně srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 201/04, I. ÚS 729/2000, I. ÚS 116/05, IV. ÚS 787/06, III. ÚS 989/08, III. ÚS 961/09, IV. ÚS 919/14). Např. v nálezu ze dne 12. 2. 2009 vydaném pod sp. zn. III. ÚS 989/08 Ústavní soud uvedl, že „*Není 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.*“ (srov. také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 As 221/2014-43). Lze dodat, že nepřezkoumatelnost není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak podrobně by měl být rozsudek odůvodněn, ale objektivní překážkou, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkoumat napadené rozhodnutí (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 As 69/2016-24, a ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 146/2017-35). Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012-45, či ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016-64). Nejvyšší správní soud není názoru, že by rozsudek krajského soudu takovými vadami trpěl.

[11] Nejvyšší správní soud neshledal ani existenci pouze obecně namítaných vad dle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. K pouze obecně namítanému naplnění uvedeného stížního důvodu konstatuje soud, že podle označeného ustanovení platí, že kasační stížnost lze podat z důvodu tvrzené vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost. Žádné takové vady Nejvyšší správní soud neshledal. Podle názoru kasačního soudu byl skutkový stav zjištěn dostatečně, má plnou oporu ve správním spisu, přičemž při jeho zjišťování nedošlo k žádným vadám, pro které by bylo nutno přistoupit ke zrušení správních rozhodnutí. Odpůrkyně v procesu pořizování územního plánu postupovala v souladu s příslušnými ustanoveními stavebního zákona i relevantní judikaturou (viz dále). V řízení nedošlo ani k žádným vadám, pro které by bylo třeba přistoupit ke kasaci správních rozhodnutí (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2008, č. j. 3 As 51/2007-84, ze dne 23. 7. 2009, č. j. 9 As 71/2008-109, ze dne 28. 3. 2013, č. j. 7 As 92/2012-41, a ze dne 16. 7. 2014, č. j. 3 As 111/2013-25 atp.). Námitkami směřujícími do porušení materiální pravdy a dalších zásad správního řízení se soud zabývá níže.

[12] Na základě stížních námitek kasační soud neshledal ani naplnění stížního důvodu dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.

pokračování

[13] Mezi stranami není sporné, že usnesením zastupitelstva ze dne 29. 6. 2022 byl přijat nový územní plán obce Ondřejov, kterým byl mj. pozemek parc. č. XA v k. ú. T. u O. ve vlastnictví stěžovatelky zařazen mezi plochy označené jako „NZ – plochy zemědělské, stav“, tedy mezi plochy stabilizované ve smyslu § 2 odst. 1 písm. b) vyhlášky č. 500/2006 Sb. V průběhu pořizování územního plánu zůstala stěžovatelka zcela pasivní a nepodala námitky. Až dne 20. 11. 2023 se stěžovatelka obrátila na stavební úřad s žádostí o vydání rozhodnutí o umístění stavby garáže na předmětném pozemku. Spolu s žádostí stěžovatelka předložila mj. i negativní závazné stanovisko orgánu územního plánování, dle kterého měla být plánovaná stavba umístěna v rozporu se schválenou územně plánovací dokumentací, konkrétně s územním plánem obce. Stavební úřad žádost o vydání rozhodnutí o umístění stavby posoudil dle § 84 až § 90 stavebního zákona a žádost zamítl. Na podkladě odvolání žalovaný částečně změnil výrok a s tím související část odůvodnění, a to tak, že zamítnutí navrhovatelčiny žádosti formálně opřel o § 94o stavebního zákona a o § 149 odst. 6 správního řádu, a ve zbytku prvostupňové rozhodnutí potvrdil. Proti rozhodnutí žalovaného stěžovatelka brojila žalobou podanou ke krajskému soudu. Současně podala návrh na zrušení části územního plánu, jež se týká vymezení sporného pozemku jakožto plochy „NZ – plochy zemědělské, stav“, tedy jako plochy stabilizované ve smyslu § 2 odst. 1 písm. b) vyhlášky č. 500/2006 Sb.

[14] V nyní projednávané věci tak krajský soud posuzoval návrh na tzv. incidenční přezkum územního plánu podle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s., který je oprávněn podat *ten, kdo je současně oprávněn podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh ve věci, ve které bylo opatření obecné povahy užito; tento návrh je třeba podat společně se žalobou proti rozhodnutí, nečinnosti nebo zásahu, tj. ve lhůtě pro společně podávanou žalobu, a to bez ohledu na lhůtu uvedenou v § 101b odst. 1 s. ř. s.* (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2016, č. j. 5 As 194/2014-36).

[15] Otázkou vymezení stabilizovaných ploch v územním plánu se Nejvyšší správní soud již v minulosti zabýval. Ačkoliv se názvosloví v různých územních plánech a v různých časových obdobích neužívá zcela jednotně, je nutné rozlišovat pojem *stabilizovaná plocha (stav)* a pojem *plocha navrženého řešení*. Obecně platí, že pokud je určitá plocha označena jako *plocha stabilizovaná*, má zachycovat neměnný současný stav a způsob využití dané plochy. Naopak prostřednictvím *navrhových ploch* se určuje nové řešení (navržené řešení), tedy jak by měla být daná plocha v budoucnu využita (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2020, č. j. 8 As 161/2018-84). Vymezení plochy jako plochy stabilizované (*stav*) tedy nelze chápat jako dosavadní regulaci dané plochy, tj. její stav dle předchozího územního plánu, ale jako současný, tedy faktický (reálný) stav využívání pozemků (oproti navrhovanému řešení, tj. změně faktického stavu).

[16] V případě, kdy územní plán označuje určité plochy jako stabilizované a dotčená osoba uplatní námitky, je pořizovatel územního plánu již v rámci přípravy daného opatření obecné povahy povinen reagovat odpovídajícím způsobem na zpochybnění skutkových zjištění, z nichž vycházel při zachycení současného stavu území v návrhu územního plánu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2020, č. j. 8 As 161/2018-84). Jiná situace však nastává tehdy, pokud dotčená osoba námitky nepodala a zůstala tedy v procesu pořizování územního plánu zcela pasivní. V takovém případě postačuje, že „*pořizovatel (resp. obec) vyšel při zachycení neměnného současného stavu (stabilizovaných ploch) z územně analytických podkladů, jež měl k dispozici, a z dalších závazných podkladů (...) Obhajobu svých*

*skutkových závěrů, prostřednictvím níž vyvrací důvodnost výhrad navrhovatele, jež v procesu přípravy územního plánu nezazněly, může samozřejmě odpůrce formulovat až v řízení před soudem, typicky ve vyjádření k podanému návrhu na zrušení územního plánu. Tím spíše pak pořizovatel, resp. odpůrce v rámci přípravy územního plánu nemusí provádět dokazování, jestliže žádné námitky proti tomu, jak vymezil stabilizované plochy, neobdrží, a nemá tak v tomto směru pochybnosti o skutkovém stavu“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2020, č. j. 6 As 151/2019-53, potvrzený usnesením Ústavního soudu ze dne 4. 12. 2020, sp. zn. II. ÚS 3341/20). Za takové situace se soudní přezkum územního plánu k žalobní námitce omezí jen na kontrolu toho, zda se pořizovatel územního plánu „neodchýlil od územně analytických podkladů, případně dalších závazných podkladů (§ 25 a 47 odst. 1 a 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu) a zda určení stabilizované plochy v územním plánu není ve zcela zjevném a příkrém rozporu s realitou (se skutkovým stavem, neboť i při územně plánovací činnosti se uplatní zásada materiální pravdy ve smyslu § 3 správního řádu). K tomu musí snést důkazy navrhovatel, chce-li závěr o stávajícím užívání sporného pozemku před soudem vyvrátit (...) **Důkazní břemeno tak leží na navrhovateli**, jenž zůstal v procesu přijímání územního plánu pasivní“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2020, č. j. 6 As 151/2019-53).*

[17] Optikou výše uvedených kritérií nahlížel na nyní projednávanou věc krajský soud a Nejvyšší správní soud nemá, co by jeho hodnocení vytknul. Krajský soud správně akcentoval, že v procesu pořizování územního plánu stěžovatelka proti funkčnímu vymezení sporného pozemku nepodala námitky (zůstala zcela pasivní). Za takové situace byla povinna v řízení před správním soudem prokázat, že se pořizovatel odchýlil od územně analytických, či případně jiných závazných podkladů, které měl při přípravě k dispozici, a že určení stabilizovaných ploch v územním plánu na předmětném pozemku bylo ve zcela zjevném a příkrém rozporu s realitou (srov. shora citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2020, č. j. 6 As 151/2019-53). Takto ovšem stěžovatelka nepostupovala. V řízení před krajským soudem nepředložila žádné důkazy, které by mohly zpochybnit postup odpůrkyně, a prokázat tak nesoulad s výše uvedenými imperativy. Stěžovatelka neuvedla, v čem konkrétně shledává rozpor vymezení plochy NZ na daném pozemku s územně analytickými či jinými závaznými podklady. Obdobně pak nedoložila ani zcela zjevný a příkrý rozpor daného územního plánu s realitou, tj. s faktickým stavem. Pouhá skutečnost, že na daném pozemku se dle tvrzení stěžovatelky nachází vrt, pak nic nemění na (převládajícím) reálném využití pozemku jako zemědělské plochy. Jak navíc v této souvislosti správně podotknul již krajský soud, ani toto tvrzení o existenci vrtu stěžovatelka nijak nedoložila, resp. ani neprokázala, že by existence vrtu plynula z územně analytických podkladů, kterými byla odpůrkyně v procesu pořizování vázána. Jinými slovy, jelikož k podpoře svých tvrzení nepředložila žádné relevantní důkazy, které by mohly zákonnost postupu odpůrkyně zpochybnit, postupoval krajský soud správně, když dospěl k závěru, že stěžovatelka neprokázala vymezení stabilizované plochy NZ na sporném pozemku v rozporu se závaznými podklady či ve zcela zjevném a příkrém rozporu s realitou.

[18] K související námitce, dle které územní plán neobsahuje odůvodnění, proč bylo přistoupeno ke změně plochy bydlení na plochu NZ, Nejvyšší správní soud akcentuje, že v případě vymezení pozemku stěžovatelky jakožto plochy NZ se nejedná o plochu změny, nýbrž o plochu stabilizovanou. Z ustálené judikatury přitom vyplývá, že za situace, kdy dotčená osoba nepodala proti návrhu územního plánu námitky a pořizovatel se nedostal do

pokračování

rozporu s územně analytickými či jinými závaznými podklady, „nemusí mapové zachycení stabilizovaných ploch v textové části územního plánu nijak zvlášť zdůvodňovat, neboť úkolem odůvodnění územního plánu je především vysvětlit a obhájit navržené změny v území“ (srov. výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2020, č. j. 6 As 151/2019-53). Jelikož se v nyní projednávaném případě odpůrkyně ve stanovené lhůtě nedozvěděla právem předvídaným způsobem o tom, že vlastník pozemku, tj. stěžovatelka, s existencí stávající plochy zemědělské na svém pozemku nesouhlasí, neboť stěžovatelka proti návrhu územního plánu nebrojila včas podanými námitkami, nebyla povinna vymezení plochy na daném pozemku nijak zvlášť odůvodnit (obdobně srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2020, č. j. 6 As 151/2019-53). V uvedeném postupu odpůrkyně tak nelze spatřovat porušení zásady materiální pravdy dle § 3 správního řádu, resp. ani rozpor s dalšími ustanoveními správního řádu týkajícími se odůvodnění opatření obecné povahy, na které poukazuje stěžovatelka. Nad rámec nyní projednávané věci lze dodat, že i kdyby se v případě sporného pozemku jednalo o plochu změny (a nikoliv o plochu stabilizovanou), není možné po obci požadovat, aby obecná část odůvodnění územního plánu zdůvodňovala příslušnou regulaci z pohledu každého dotčeného pozemku. Takový požadavek by byl, už jen z hlediska nároků na rozsah takového odůvodnění územního plánu, většinou neproveditelný. Ve vztahu ke konkrétnímu pozemku je proto pořizovatel územního plánu povinen regulaci odůvodnit až na základě řádně podaných námitek či připomínek (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 8. 2018, č. j. 10 As 33/2018-39). To ostatně potvrzuje i judikatura Ústavního soudu, dle které s ohledem na povahu územního plánu nelze mít stran odůvodnění přehnané požadavky, jelikož „takové přehnané požadavky jsou výrazem přepjatého formalismu, který ohrožuje funkčnost územního plánování a přispívá k narušení stability systému územního plánování a právních jistot občanů; lze je hodnotit jako nepřípustný zásah do práva na samosprávu“ (nález Ústavního soudu ve věci sp. zn. III. ÚS 1669/11).

[19] Na výše uvedeném závěru nemůže nic změnit ani námitka stěžovatelky, dle které odpůrkyně pochybila, když namísto z územně analytických podkladů vycházela při vymezení stabilizovaných ploch z údajů uvedených v katastru nemovitostí. Kasační soud nezpochybňuje, že územně analytické podklady nelze zaměňovat s údaji uvedenými v katastru nemovitostí. V této souvislosti však krajský soud pouze konstatoval, že stěžovatelčin pozemek je i v katastru nemovitostí evidován jako trvalý travní porost, což odpovídá využití ploch zemědělských, mezi které je sporný pozemek v územním plánu zařazen. Z odůvodnění napadeného rozsudku je tedy zřejmé, že krajský soud argumentaci údaji uvedenými v katastru nemovitostí použil pouze jako argumentaci podpůrnou k výše uvedeným závěrům. Akcentoval jí, že zemědělský způsob využití sporného pozemku odpovídá i způsobu jeho využití uvedenému v katastru nemovitostí. Z tohoto tvrzení však nelze dovozovat, že by odpůrkyně postupovala při zařazení pozemku stěžovatelky mezi plochy NZ v rozporu s příslušnými ustanoveními stavebního zákona, resp. že plocha NZ byla uvedena chybně. Takto se krajský soud nevyjádřil. Nejvyšší správní soud dodává, že dle § 25 stavebního zákona slouží územně plánovací podklady, tj. územně analytické podklady a územní studie, jako podklad k pořizování mj. územně plánovací dokumentace. Z odůvodnění územního plánu přitom vyplývá, že odpůrkyně postupovala v souladu s tímto ustanovením. Řádně přezkoumala soulad návrhu územního plánu s politikou územního rozvoje i s územně plánovací dokumentací vydanou krajem a dále rovněž s cíli a úkoly územního plánování a požadavky stavebního zákona a jeho prováděcích předpisů

(viz textová část odůvodnění územního plánu). Součástí odůvodnění územního plánu je rovněž vymezení a vyhodnocení zastavitelného území a komplexní zdůvodnění přijatého řešení. Krajský soud návazně řádně přezkoumal (při zohlednění pasivity v procesu pořizování územního plánu a nepředložení žádných podkladů) stěžovatelkou akcentované skutečnosti a správně dovodil, že nezakládají nutnost zrušení územního plánu (viz výše).

[20] K namítanému zásahu do veřejných subjektivních práv stěžovatelky, a to práva na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 a vlastnického práva podle čl. 11 Listiny základních práv a svobod Nejvyšší správní soud uvádí, že dle ustálené judikatury *„územní plán nemůže zasáhnout do práv dotčených osob, pokud pouze potvrzuje a nijak nemění skutečný stávající způsob využití pozemku. To platí, i když je pořizován územní plán nový – i v tomto případě se skutečný stávající způsob využití pozemku nemění“* (srov. rozsudky ze dne 25. 9. 2020, č. j. 6 As 151/2019-53, ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 Ao 2/2011-17, a ze dne 8. 2. 2012, č. j. 6 Ao 8/2011-74). Jelikož se stěžovatelce nepodařilo vyvrátit skutkový závěr odpůrkyně o existenci stabilizované plochy NZ na daném pozemku (viz výše), platí, že vymezení stabilizované plochy NZ pouze potvrdilo neměnný skutečný způsob využití pozemku, což nemohlo nepřipustně zasáhnout do stěžovatelčích práv.

[21] K námitce stěžovatelky týkající se zásahu do jejího vlastnického práva, resp. do její majetkové sféry z důvodu snížení kupní ceny sporného pozemku s ohledem na jeho zařazení mezi plochy NZ, kasační soud uvádí, že právo vlastnit majetek je právem ústavně zaručeným dle čl. 11 Listiny základních práv a svobod, přičemž z podstaty tohoto práva nepochybně vyplývá také právo vlastníka předmět vlastnictví zhodnocovat. Z žádné zákonné normy či normy práva ústavního však nelze dovodit existenci subjektivního práva vlastníka nemovitosti za zahrnutí této nemovitosti do určitého konkrétního způsobu využití v územně plánovací dokumentaci (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2008, č. j. 4 Ao 2/2008-42, ze dne 11. 9. 2008, č. j. 8 Ao 2/2008-151, ze dne 19. 12. 2012, č. j. 6 Aos 2/2012-27, a dále usnesení Ústavního soudu ze dne 10. 4. 2018, sp. zn. IV. ÚS 3548/17, či ze dne 18. 3. 2010, sp. zn. III. ÚS 3108/09). Jak již soud uvedl výše, stěžovatelka se mohla proti funkčnímu zařazení pozemku bránit námitkami, ty však nepodala a v procesu pořizování územního plánu zůstala pasivní. Ostatně i podání námitek neznamená, že by územní plán nemohl zasáhnout do vlastnických práv. K takovému zásahu jsou orgány obce při respektování zákonných požadavků oprávněny, přičemž správní soudy mohou do jejich samosprávné činnosti zasahovat pouze omezeně. Existence zásahu do vlastnického práva nemůže být důvodem pro zrušení napadené části územního plánu za situace, kdy *„veškerá omezení vlastnických práv a jiných věcných práv z něho vyplývající mají ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody a jsou činěna jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle (zásada subsidiarity a minimalizace zásahu)“* (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120). V této souvislosti je rovněž nutno dodat, že *„stanovit funkční využití území ... je činností, do které správní soudy mohou pouze minimálně zasahovat. Soudu rozhodně nepřísluší přezkoumávat, zda bylo pro určitý pozemek či území vhodnější zvolit ten či onen způsob funkčního využití“* (srov. i rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006-74, a ze dne 20. 6. 2019, č. j. 5 As 290/2018-37). Těmto závěrům přisvědčil i Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 7. 5. 2013 sp. zn. III. ÚS 1669/11, ve kterém mj. uvedl, že *„územní plán je společenskou dohodou o využití území lidmi, kteří v něm žijí. Rozhodování o rozvoji spravovaného území patří mezi*

pokračování

základní práva územní samosprávy. Na územní plán pak v tomto smyslu nutno nahlížet jako na veřejný zájem, v němž se mimo jiné odráží též suma soukromých zájmů obyvatel obce, kupř. na zachování prostředí, v němž žijí (a tím i uchování hodnoty nemovitostí v jejich vlastnictví), v relaci k zalidněnosti, zastavitelnosti obce, krajinnému rázu, životnímu prostředí atd., a to vyjádřených skrze jimi volené zastupitele.“ Podle názoru Nejvyššího správního soudu přitom v nyní projednávané věci nelze postup odpůrkyně z hlediska dotčeného pozemku považovat za postup odporující uvedeným imperativům.

[22] Nejvyšší správní soud neshledal nic nezákonného ani na dalších závěrech krajského soudu. Podle názoru kasačního soudu postupoval krajský soud v souladu s právní úpravou a navazující judikaturou, a proto Nejvyšší správní soud jeho argumentaci přejímá a v podrobnostech na ni odkazuje. Soud neshledal ani existenci vad, ke kterým by bylo nutno přihlížet *ex offio* (srov. § 109 s. ř. s.).

[23] Ze všech shora uvedených důvodů proto Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.). Ve věci rozhodl dle § 109 odst. 2 s. ř. s. bez jednání.

[24] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, větu první, s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., dle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatelka v soudním řízení úspěch neměla, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, kterému by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti. Náhradu nákladů řízení však kasační soud přiznal odpůrkyni, která byla v řízení o kasační stížnosti úspěšná. Ačkoliv je odpůrkyně územně samosprávným celkem (obcí), jedná se o relativně malou obec, u které nelze presumovat existenci dostatečného materiálního a personálního vybavení a zabezpečení k tomu, aby byla schopna kvalifikovaně hájit svá rozhodnutí, práva a zájmy, aniž by musela využívat právní pomoci advokátů (srov. *a contrario* rozsudky zdejšího soudu ze dne 11. 2. 2019, č. j. 5 As 308/2016-50, ze dne 30. 10. 2012, č. j. 2 As 104/2012-35, č. 2755/2013 Sb. NSS, nálezy Ústavního soudu ze dne 14. 9. 2010, sp. zn. III. ÚS 1180/10, ze dne 23. 11. 2010, sp. zn. III. ÚS 2984/09). V řízení před Nejvyšším správním soudem učinil zástupce odpůrkyně jeden úkon právní služby, a to písemné podání ve věci samé (vyjádření ke kasační stížnosti) ve smyslu § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu. Za tento úkon [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif ve spojení s § 35 odst. 2 s. ř. s.] náleží zástupci odpůrkyně odměna ve výši 3 100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bod 5 advokátního tarifu]. K tomu je nutno připočíst paušální částku 300 Kč (dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu). Protože je advokát plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se nárok o částku odpovídající této dani, která činí částku 714 Kč. Celková výše odměny tedy činí 4 114 Kč. Uvedenou částku uhradí navrhovatelka odpůrkyni ve stanovené lhůtě. Za převzetí zastoupení soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť odpůrkyně byla zastoupena již v řízení před krajským soudem, který jí náhradu nákladů řízení rovněž přiznal (viz výrok IV. napadeného rozsudku).

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

V Brně dne 20. ledna 2025

Tomáš Foltas
předseda senátu