



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Evy Šonkové a soudců Lukáše Pišvejce a Karla Šimky v právní věci navrhovatelky: **Vojanovy sady, spol. s r. o.**, se sídlem U lužického semináře 43/17, Praha 1, zastoupená JUDr. Markem Bánským, advokátem se sídlem Elišky Krásnohorské 10/2, Praha 1, proti odpůrkyni: **obec Zduchovice**, se sídlem Zduchovice 55, Kamýk nad Vltavou, zastoupená Mgr. Davidem Zahumenským, advokátem se sídlem třída Kpt. Jaroše 1922/3, Brno, ve věci návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – změny č. 1 Územního plánu Zduchovice vydané usnesením zastupitelstva obce Zduchovice ze dne 20. 2. 2023, č. 2023/02, o kasační stížnosti odpůrkyně proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 17. 5. 2024, č. j. 59 A 10/2024-70,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Odpůrkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Odpůrkyně **je povinna** zaplatit navrhovatelce náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 4 114 Kč k rukám jejího zástupce JUDr. Marka Bánského, advokáta, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Navrhovatelka se návrhem podaným ke Krajskému soudu v Praze (dále jen „krajský soud“) domáhala zrušení opatření obecné povahy – změny č. 1 Územního plánu Zduchovice vydané usnesením zastupitelstva obce Zduchovice ze dne 20. 2. 2023 (dále jen „změna územního plánu“), č. 2023/02, ve vztahu k pozemkům p. č. XA, XB, XC, XD, XE, XF, XG, XH, XI, 328, XJ, XK, XL, XM, XN a XO, vše v k. ú. Z., ve výroku textové části v rozsahu, v němž byly ve vztahu k ploše ZL – Lesy stanoveny tyto regulativy:

a) v rámci přípustného využití ve třetí odrážce ke stavbám oplocení ve znění: „zřízené výlučně k ochraně lesních porostů zejm. před zvěří (tj. především oplocení lesních školek a oplocení dřevin vysazených za účelem založení územního systému ekologické stability), přičemž musí jít výlučně o jednořadé oplocení z lesnického pletiva v kombinaci s dřevěnými kůly nebo bradly do výšky max. 1,6 m“ a

b) v rámci nepřípustného využití v první (a jediné) odrážce ve znění: „stavby oplocení jiné než přípustné, především je nepřípustné oplocení sloužící pro oborní, farmový a podobný chov zvěře“

[2] Krajský soud návrhu vyhověl a územní plán ve výše uvedeném rozsahu zrušil. V napadeném rozsudku dospěl k závěru, že průběh pořizování změny územního plánu odpůrkyně byl zatížen podstatnou vadou. Krajský soud nejprve rekapituloval, že původní návrh z května 2020 byl v říjnu 2021 vrácen pořizovateli s pokyny k úpravě. Pozměněný návrh z února 2022 byl předmětem opakovaného veřejného projednání konaného dne 7. 4. 2022, nebyl však přijat. Nový návrh z prosince 2022 doznal zásadních obsahových změn; „došlo k zakotvení ochrany lesa v rámci hlavního využití plochy, k vymezení přípustného využití pro stavby oplocení zřízené výlučně k ochraně lesních porostů zejména před zvěří a k vymezení parametrů takového oplocení co do počtu jeho řad, použitého materiálu či výšky, jakož i k výslovnému zakotvení nepřípustnosti oplocení sloužícího pro oborní, farmový a podobný chov zvěře“ (bod 55 napadeného rozsudku). O těchto změnách podle krajského soudu nebylo možné říci, že byly ve prospěch navrhovatelky či dalších dotčených subjektů ani že je bylo možné předpokládat na základě návrhu z února 2022 (bod 56 napadeného rozsudku). Přestože tedy návrh z prosince doznal podstatných úprav, nebyl předmětem opakovaného veřejného projednání, což bylo podle krajského soudu v rozporu s § 55b odst. 10 ve spojení s § 53 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) (bod 57 napadeného rozsudku). Podle krajského soudu „tím, že odpůrkyně nedala navrhovatelce v rozporu se stavebním zákonem možnost uplatnit vůči návrhu změny č. 1 z prosince 2022 námitky, jí současně odepřela možnost brojit již během pořizování napadeného OOP proti přiměřenosti výsledné regulace (z hlediska její vhodnosti, potřeby, minimalizace zásahu, popř. z hlediska spravedlivé únosnosti), v důsledku čehož se odpůrkyně těmito otázkami zvláště nezabývala“ (bod 62 napadeného rozsudku). Dodal, že správní soud nemůže být tím prvním, kdo přiměřenost regulace posoudí.

II. Argumentace účastníků řízení

[3] Proti rozsudku krajského soudu podala odpůrkyně (stěžovatelka) kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (s. ř. s.). Stěžovatelka uvedla, že navrhovatelka v průběhu řízení před krajským soudem nenamítala, že by byla zkrácena na svých právech v důsledku toho, že neproběhlo opakované veřejné projednání návrhu změny územního plánu. Podle stěžovatelky krajský soud dále pochybil, když do změny územního plánu zasáhl ve větším rozsahu, než bylo nezbytné – bylo dostačující ji zrušit pouze v části týkající se parametrů oplocení k ochraně lesních porostů, která vskutku nebyla vysvětlena. Ve zbylé části se totiž jednotlivé návrhy od sebe obsahově neodlišovaly. Návrh, který byl předmětem veřejného projednání, totiž obsahoval generální zákaz oplocování, který z povahy věci zahrnuje i zákaz zřizování obor. K tomuto návrhu se přitom navrhovatelka vyjádřila. Stěžovatelka dále uvedla, že přijatý návrh oproti původnímu regulaci vůči navrhovatelce zmírňuje, když některé druhy oplocení

pokračování

jím byly povoleny. Nedošlo tak k podstatné změně původního (projednaného) návrhu změny územního plánu. Navíc podle stěžovatelky platí, že zákaz zřizování obor byl ve změně územního plánu opřen o konkrétní důvody a řádně vysvětlen. Stěžovatelka má za to, že závěr krajského soudu o tom, že cílem přijaté regulace byla ochrana lokality před přezvěřením, nevyplývá z odůvodnění změny územního plánu. Stěžovatelka uzavřela, že krajský soud zasáhl excesivně do jejího práva na samosprávu, přičemž tento zásah nebyl schopen zdůvodnit.

[4] Navrhovatelka se ve svém vyjádření ztotožnila s argumentací krajského soudu, shrnula dosavadní průběh řízení, odkázala na svá tvrzení uplatněná před krajským soudem a uzavřela, že změna územního plánu není vůči ní méně restriktivní než původní návrh, přičemž jí nebylo umožněno se k ní řádně vyjádřit a vznést vůči ní námitky.

[5] Stěžovatelka v replice zdůraznila, že jediné, k čemu se navrhovatelka nemohla vyjádřit, bylo výškové omezení oplocení k ochraně lesních porostů. K zákazu oplocení obor se stěžovatelka vyjádřit mohla, a navíc byl daný zákaz řádně odůvodněn, jak uvedl sám krajský soud. V tomto směru došlo jen k jazykové, nikoliv faktické úpravě oproti původnímu – projednanému návrhu.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[6] Kasační stížnost je přípustná a projednatelná, není však důvodná.

[7] Nejvyšší správní soud nesouhlasí s argumentem stěžovatelky, že veřejně projednaný návrh z února 2022 se ve značné části nijak podstatně neliší od návrhu z prosince 2022 vtěleného do výsledné podoby změny územního plánu, který již veřejně projednán nebyl. Stěžovatelka v tomto ohledu upozorňovala na shodu obou návrhů spočívajících v zákazu zřizování obor, neboť únorový návrh obsahoval zákaz jakéhokoliv oplocování daných lesních pozemků, přičemž daný komplexní zákaz v sobě zahrnuje i dílčí zákaz oplocování obor vyplývající z prosincového návrhu. Stěžovatelka má sice pravdu v tom směru, že dopad obou verzí návrhů na navrhovatelku je totožný, neboť ve výsledku vždy znamená nemožnost zřídit oboru, opomíjí však, že tímto směrem krajský soud ve svém rozsudku neargumentoval. Stěžovatelce není v rozsudku vytýkán samotný výsledek zvolené regulace, ale skutečnost, že se opírá o vadný proces vedoucí k jeho přijetí. Není tudíž ani pravdou, že by krajský soud dovodil nějaký jasný cíl změny územního plánu, jak nesprávně odvozuje stěžovatelka v kasační stížnosti. Ochranu před přezvěřením zmínil krajský soud toliko jako příklad možného cíle, k němuž potenciálně může směřovat vůle stěžovatelky. Klíčovým požadavkem krajského soudu bylo zachování zákonnosti procesu vedoucímu k tomuto (či jinému) cíli, k čemuž v nyní projednávané věci ovšem nedošlo. Při absenci dialogu mezi navrhovatelkou a odpůrkyní (stěžovatelkou) tak není zřejmé, zda přijaté omezení práv navrhovatelky není nepřiměřené vzhledem k zamýšlenému cíli a chráněným veřejným zájmům. Dotčení právní sféry navrhovatelky v tomto směru je jasně patrné z obsahu jejích námitek ze dne 14. 4. 2022 směřujících proti původnímu únorovému návrhu – vůči obecnému zákazu zcela logicky volí obecně formulované argumenty založené na dotčení jejího vlastnického práva a práva podnikat. Z povahy věci pak nemohla brojit proti konkrétním důvodům zákazu zřizování obor, které se objevily až ve výsledné podobě změny územního plánu (např. turistická cennost lokality, welfare lesní zvěře apod.). Stěžovatelka se tedy mýlí, když tvrdí, že došlo „jen k jazykové, nikoliv faktické“ změně oproti

původnímu návrhu. Naopak důvody zásahu do vlastnického práva byly v rámci procesu přijímání změny územního plánu významně rozšířeny, a to k újmě navrhovatelky, která je nemohla nijak zpochybnit či navrhopat jiné, pro ni méně invazivní řešení střetu právem chráněných zájmů.

[8] Za této situace nemohl krajský soud přistoupit ke zrušení územního plánu toliko ve vztahu k parametrům oplocení, jak nesprávně uvádí stěžovatelka, ale jeho zásah musel nutně směřovat i vůči zákazu zřizování obor, neboť právě popsany nesprávný procesní postup stěžovatelky se týkal obou těchto otázek.

[9] Pokud stěžovatelka uvádí, že zákaz zřizování obor byl ve změně územního plánu opřen o konkrétní důvody a řádně vysvětlen, pak toto tvrzení nemá podle NSS žádnou relevanci při úvahách o zákonnosti rozsudku krajského soudu, neboť se mýlí s podstatou důvodů, na nichž krajský soud založil svůj zrušující rozsudek. Krajský soud totiž absenci úvah týkajících se zákazu zřizování obor stěžovatelce nevytýkal, naopak v bodě 62 rozsudku uvážil, že z odůvodnění změny územního plánu a z odůvodnění rozhodnutí o námitkách „*je vysledovatelné, jaké důvody odpůrkyni obecně vedly k tomu, že nakonec nevymezila plochu LSO – Lesní obora a že mezi nepřípustné využití plochy ZL – Lesy zařadila oplocení umožňující oborní a podobný chov zvěře*“. Jak již bylo uvedeno shora, podstata pochybení stěžovatelky spočívala v jiné otázce, a to v odepření možnosti navrhovatelce polemizovat s výslednou regulací obsaženou ve změně územního plánu, v důsledku čehož nebyla řádně vyřešena problematika jeho přiměřenosti ve vztahu k navrhovatelce.

[10] Podle NSS krajský soud nepochybil, když z úřední povinnosti, tj. bez námitek navrhovatelky, přihlédl k výše popsané vadě v procesu přijímání změny územního plánu spočívající v nenařízení opakovaného veřejného projednání návrhu změny. Výkladem pravidla vázanosti soudu rozsahem a důvody návrhu na zrušení opatření obecné povahy ve smyslu § 101d odst. 1 s. ř. s. se zabýval rozšířený senát NSS v usnesení ze dne 12. 12. 2023, č. j. 9 Ao 37/2021-57, bod 56, když dovodil, že dané pravidlo „*správnému soudu nebrání posoudit otázku, která nebyla sama o sobě navrhovatelem označena jako důvod návrhu, pokud je její zodpovězení nezbytné pro přezkum napadeného opatření v mezích řádně uplatněných návrhových bodů*“. Přesně v intencích právě citovaného závěru rozšířeného senátu krajský soud v nyní projednávané věci postupoval. Jak bylo uvedeno výše, navrhovatelce bylo v důsledku procesního pochybení při přijímání změny územního plánu znemožněno vést polemiku s výslednou podobou regulace včetně důvodů, které vedly stěžovatelku ke stanovení zákazu oplocování obor a určení parametrů pro oplocení k ochraně lesních porostů. Podle ustálené judikatury NSS (viz např. rozsudek ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011-43, či rozsudek ze dne 13. 5. 2014, 6 Ao 3/2013-29), na kterou správně odkazuje krajský soud, je přitom předpokladem umožňujícím soudu zabývat se přiměřeností zvoleného řešení skutečnost, že v procesu přijímání opatření obecné povahy proběhne mezi navrhovatelem a odpůrcem procesní dialog stran vhodnosti navrženého řešení, který umožní odpůrci provést vážení veřejného zájmu a ochrany vlastnictví navrhovatele. Pokud k těmto krokům nedojde, ať již na základě pasivity navrhovatele, či v důsledku pochybení odpůrce (jako v nyní posuzované věci), nemůže takovou úvahu jako první činit soud. Takovýto postup by byl rozporný s ústavní zásadou dělby moci a s právem na samosprávu. Jelikož argumentace navrhovatelky v řízení před krajským soudem se zaměřila právě na tuto oblast, tj. na sporování přiměřenosti řešení přijatého odpůrkyní, krajský soud postupoval

pokračování

v souladu s judikaturními požadavky, když nejprve ověřil, zda daný procesní dialog při přijímání změny územního plánu vůbec proběhl, tj. zda byl naplněn předpoklad pro to, aby se mohl k tvrzením navrhovatelky věcně vyjádřit, aniž by byl první, kdo se jimi zabývá. Jelikož dospěl k tomu, že navrhovatelka neměla v řízení prostor své námitky uplatnit, učinil správný závěr, že závažné pochybení v procesu pořizování územního plánu vedlo zároveň i k jeho částečné nepřezkoumatelnosti, a nezbylo než změnu v navržené části zrušit bez věcné reakce na polemiku účastníků týkající se přiměřenosti rozsahu stěžovatelkou přijatých omezení budování plotů na daných pozemcích.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[11] NSS neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 větou druhou s. ř. s. zamítl.

[12] Podle § 60 odst. 1 s. ř. s., který se v řízení o kasační stížnosti uplatní na základě § 120 téhož zákona, 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.

[13] Stěžovatelka byla v řízení před NSS procesně neúspěšná, proto na náhradu nákladů řízení nemá právo (výrok II. tohoto rozsudku).

[14] Procesně úspěšná navrhovatelka má právo na náhradu nákladů řízení, tudíž ji NSS navrhovatelce výrokem III. tohoto rozsudku přiznal. Náhrada nákladů řízení se skládá z odměny advokáta za jeden úkon právní služby ve výši 3 100 Kč za sepis vyjádření ke kasační stížnosti [§ 7 bod 5, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění účinném do 31. 12. 2024], a paušální náhrady hotových výdajů ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Vzhledem k tomu, že zástupce navrhovatelky je plátcem DPH, NSS náhradu zvýšil o tuto daň ve výši 714 Kč na celkových 4 114 Kč (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). Náhradu nákladů řízení je stěžovatelka povinna uhradit k rukám zástupce navrhovatelky (§ 149 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, užitého na základě § 64 s. ř. s., *per analogiam*) v přiměřené lhůtě 30 dnů.

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

V Brně dne 7. srpna 2025

Eva Šonková
předsedkyně senátu