

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Karla Šimky a Mgr. Evy Šonkové v právní věci navrhovatele: **Mgr. S. H.,** zast. JUDr. Pavlem Koskem, advokátem, se sídlem Pernštýnská 40, Pardubice, proti odpůrci: **Obec Staré Hradiště,** se sídlem Staré Hradiště 155, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy - Územního plánu Staré Hradiště, vydaného zastupitelstvem odpůrce dne 24. 6. 2015, v řízení o kasační stížnosti navrhovatele proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 11. 4. 2017, č. j. 52 A 123/2016 – 53,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 11. 4. 2017, č. j. 52 A 123/2016 – 53, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Včas podanou kasační stížností se navrhovatel jako stěžovatel domáhá zrušení shora označeného rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích, jímž byl zamítnut jeho návrh na zrušení opatření obecné povahy „Územního plánu Staré Hradiště“, vydaného zastupitelstvem odpůrce dne 24. 6. 2015.

II. Návrh na zrušení opatření obecné povahy a rozhodnutí krajského soudu

II.1. Návrh na zrušení opatření obecné povahy

[2] Návrh podaný u soudu dne 21. 12. 2016 stál zejména na tvrzení, že navrhovatel byl územním plánem omezen ve svých vlastnických právech v té jeho části, kterou byl pozemek č. X v k. ú. X zařazen do funkční plochy „NSr – plochy smíšené nezastavěného území – rekreační nepobytové“ (dále jen „plocha NSr“). Navrhovatel popíral veřejný zájem na takovém řešení území a označil je za diskriminační. Rozhodnutí o podaných námitkách trpělo vadami a územní plán nebyl posouzen co do souladu s cíli a úkoly územního plánování. V tom stěžovatel spatřoval důvody pro zrušení územního plánu soudem.

II.2. Rozhodnutí krajského soudu

[3] Krajský soud v zamítavém rozsudku posuzoval zákonnost územního plánu v mezích vytýčených rozhodnutími Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120, a ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98 (všechna rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Při úvaze o důvodnosti návrhu krajský soud postupoval podle judikaturou vymezeného algoritmu spočívajícího v pěti krocích, odpovídajících vymezení přezkumu v § 101d odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Pravomoc správního orgánu, meze jeho působnosti, postup přijetí opatření a dodržení hmotného práva (kroky 1 - 4) shledal v souladu se zákonem.

[4] Při posuzování proporcionality (krok 5 algoritmu) krajský soud poukázal na oprávněnost zásahu územního plánu do vlastnických práv, pokud má zásah výjimečnou povahu, je prováděn z legitimních důvodů, v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucím ještě rozumně k zamýšlenému cíli; přitom musí být vyloučena diskriminace a libovůle. Územní plánování označil za prostředek k harmonizaci regulovaného území umožňující sladit veřejný zájem se zájmy individuálními. Vlastníci dotčení územním plánem jsou za situace zákonného postupu povinni strpět omezení pro ně z něho plynoucí. Rozhodné je i posouzení spravedlivé míry dotčení, přičemž není-li možné cílů územního plánování dosáhnout jinak, nelze vyloučit ani překročení této míry. V této souvislosti zmínil potřebu kompenzace. V daném případě krajský soud zjistil z výkresové dokumentace, že pozemek navrhovatele přiléhá k břehu Brozanského potoka, přičemž plocha „NSr“ zahrnuje i další pozemky – některé v menší míře, jiné ve větší míře, než jak je dotčen navrhovatel. Z toho dovodil, že postup při pořizování územního plánu nebyl vůči navrhovateli diskriminační. Krajský soud označil za logické, že do nezastavěných ploch spadá právě biokoridor při břehu potoka, a stejně tak je logické, aby na něj byl navázán pás veřejné zeleně.

[5] Tvrzení navrhovatele o nedostatečném vypořádání jeho námitek označil krajský soud za nekonkrétní. Přesto konstatoval, že na stranách 146 a 147 územního plánu je obsaženo dostatečné posouzení podaných námitek, přičemž ve vztahu k námitkám navrhovatele je konstatováno, že se využití jeho pozemku fakticky nemění. K úrovni vypořádání námitek proti územnímu plánu poukázal na usnesení Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1699/11, podle něhož jsou přemrštěné požadavky na odůvodnění výrazem přepjatého formalismu. Krajský soud na základě rozsudku Nejvyššího správního

soudu ze dne 31. 1. 2013, č. j. 4 Aos 1/2012 – 105, odmítl provádět soudu nepříslušící odborné hodnocení.

[6] Krajský soud neshledal důvodnou ani navrhovatelovu námitku absence údajů, z nichž by bylo zřejmé, že územní plán byl řádně posouzen ve smyslu § 18 a 19, resp. § 53 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“). Zde vycházel z rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 – 73, a ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011 – 43. Rovněž neshledal tvrzený rozpor územního plánu s územní regulací ve smyslu § 58 stavebního zákona.

III. Obsah kasační stížnosti

[7] Stěžovatel napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností, přičemž výslovně uvedl, že napadá toliko výrok I. rozsudku, jímž byl zamítnut jeho návrh. Oproti tomu v závěru kasační stížnosti navrhl zrušení rozsudku krajského soudu v plném rozsahu. Za kasační důvod označil nezákonnost a nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a), d) s. ř. s.

[8] Stěžovatel poukázal na skutečnost, že svůj pozemek dotčený napadeným územním plánem dostal cca před šesti lety darem od své babičky, aby si na něm jednou mohl postavit rodinný dům, což se s ohledem na okolní masivní zástavbu jevilo jako reálné, byť podle tehdy platného územního plánu jeho pozemek nebyl zařazen mezi určené k výstavbě. Proto se aktivně zapojil do procesu přijímání nového územního plánu obce a uplatnil k němu připomínky i námitky. Vzhledem k tomu, že jim odpůrcem nebylo vyhověno, podal proti rozhodné části územního plánu návrh u soudu.

[9] Krajský soud nepřezkoumal napadený územní plán v rozsahu všech návrhových bodů a jeho závěry nemají oporu ve skutečném stavu věci. Úvahy krajského soudu nemají oporu v obsahu územního plánu, jde o jeho vlastní nepodložené úvahy, což činí rozsudek nepřezkoumatelným. Stěžovatel v návrhu uplatnil následující body:
1) zařazení pozemku navrhovatele do ploch NSr nebylo provedeno ve veřejném zájmu,
2) stejný postup nebyl uplatněn vůči ostatním vlastníkům pozemků, postup odpůrce byl diskriminační a projevem jeho libovůle,
3) rozhodnutí o námitkách bylo nepřezkoumatelné,
4) územní plán neobsahuje údaje potvrzující, že byl řádně přezkoumán z hlediska souladu s cíli a úkoly územního plánování,
5) územní plán je kvůli nezahrnutí stěžovatelova pozemku do zastavěného území v rozporu s § 58 stavebního zákona.

[10] Krajský soud se nezabýval každým z těchto bodů odděleně a pouze obecně řešil otázku zásahu do vlastnických práv poukazem na judikaturu, což činí jeho rozsudek nepřezkoumatelným. Ve vztahu k nezbytnosti umístění nezastavěných ploch podél břehu potoka uvažoval dokonce jinak než sám odpůrce. Předmětem posuzování není veřejná zeleň, ale veřejné prostranství ve smyslu § 7 odst. 2 vyhl. č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů, které mělo být řešeno

v rámci zástavby dané lokality, a ne až následně a na úkor těch, kteří se zástavbou neměli nic společného. Navíc biokoridor je u Brozanského potoka sice vymezen, ale v šířce, která je v porovnání s plochou pozemku stěžovatele zcela zanedbatelná. Krajský soud tak fakticky doplnil odůvodnění rozhodnutí o námitkách o nové skutečnosti a závěry.

[11] Stěžovatel v návrhu namítal diskriminaci své osoby, kterou viděl a i nadále vidí v tom, že územním plánem jsou vymezovány nové plochy pro bydlení v lokalitě Psinek, což je údajně pouze drobná úprava. Žádosti jiných osob tedy bylo za srovnatelných podmínek vyhověno, stěžovateli ovšem nikoliv, což je třeba považovat za diskriminační. Krajský soud se ovšem s touto argumentací vůbec nevypořádal.

[12] Stěžovatel uzavírá, že krajský soud nesprávně posoudil právní otázku povinnosti orgánů územního plánování koordinovat postupem podle stavebního zákona veřejné a i soukromé záměry změn v území, výstavbu a jiné činnosti ovlivňující rozvoj území a konkretizovat ochranu veřejných zájmů vyplývajících ze zvláštních právních předpisů. Krajský soud měl z důvodů porušení zákona v nezanedbatelné míře zrušit územní plán v části zahrnující pozemkovou parcelu č. X v k. ú. X do funkční plochy „NSr“.

[13] Odpůrce nevyužil možnosti vyjádřit se k podané kasační stížnosti.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

IV.1. Procesní podmínky

[14] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána osobou k tomu oprávněnou, je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná a stěžovatel je zastoupen advokátem. Stěžovatel se nejednotně vyjádřil co do rozsahu napadení rozsudku krajského soudu; to ovšem není podstatné, neboť na výroku o důvodnosti návrhu jsou závislé výroky o nákladech řízení. Pokud by kasační soud zrušil napadený výrok I. rozsudku krajského soudu, musel by ostatní výroky rovněž zrušit. Stejně tak není důležité, že stěžovatel v kasační stížnosti tvrdí, že krajský soud měl zrušit územní plán v části zahrnující pozemkovou parcelu č. X v k. ú. X přesto, že návrhem požadoval zrušení celého územního plánu. Shledal-li by krajský soud důvod ke zrušení části územního plánu, mohl tak učinit bez ohledu na širší rozsah návrhu, pokud by nezákonná část byla oddělitelná od zbytku územního plánu.

IV.2. Důvodnost kasační stížnosti

[15] Důvodnost kasační stížnosti pak Nejvyšší správní soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z ustanovení § 109 odst. 2 věty první s. ř. s.

[16] Z kasačních důvodů se kasační soud v prvé řadě musel zabývat námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu, neboť zpravidla jen u přezkoumatelných rozhodnutí lze posuzovat jejich zákonnost. Stěžovatel namítá nepřezkoumatelnost rozsudku pro nedostatek důvodů. Za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů je třeba

pokládat zejména takové rozhodnutí soudu, z jehož odůvodnění není zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení a proč námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené (dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 – 44, obdobně srov. rozsudek téhož soudu ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73). Naproti tomu nepřezkoumatelnost soudního rozhodnutí pro jeho nesrozumitelnost je dána tehdy, pokud z něj nelze jednoznačně dovodit, jakým právním názorem je správní orgán po zrušení jeho rozhodnutí vázán a jak má v dalším řízení postupovat, nebo pokud z něj nevyplývá, podle kterých ustanovení a podle jakých právních předpisů byla v kontextu podané správní žaloby posuzována zákonnost napadeného správního rozhodnutí, nebo pokud je jeho odůvodnění vystavěno na rozdílných a vnitřně rozporných právních hodnoceních téhož skutkového stavu či pokud jsou jeho výroky vnitřně rozporné nebo z nich nelze zjistit, jak vlastně soud rozhodl, a v některých jiných speciálních případech (dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2013, č. j. 6 Ads 17/2013 – 25).

[17] Nepřezkoumatelnost rozsudku by byla dána i v případě, že se krajský soud řádně, nebo vůbec, nevypořádal s návrhovými důvody; to stěžovatel tvrdí. Jak již zmínil krajský soud, přezkumný algoritmus (test) opatření obecné povahy podle § 101d odst. 1, 2 s. ř. s. se skládá z pěti postupně posuzovaných kroků. Proti hodnocení dvou z nich krajským soudem (pravomoc k vydání opatření, meze působnosti správního orgánu) stěžovatel ničeho nenamítá. Vyhodnocení ostatních (zákonnost procesního postupu, soulad s hmotným právem, proporcionalita zásahu) považuje za nepřezkoumatelné, případně i za nesprávné.

[18] Krajský soud v napadeném rozsudku vytýčil veškeré uplatněné návrhové body. Není pravdou, že se nezabýval jednotlivými body odděleně, byť se jeho argumentace místy prolíná. K návrhovému bodu ad 1) krajský soud opravdu citoval právní úpravu a judikaturu správních soudů, zejména rozsudek tohoto soudu sp. zn. 1 Ao 1/2009. Tato judikatura je ovšem ve vztahu k návrhovému bodu zcela přiléhavá, neboť na stěžovatelovu výtku, že řešení, jímž byl jeho pozemek zařazen do plochy NSr, nebylo ve veřejném zájmu a byl jím omezen ve svém vlastnickém právu, odpovídá. Krajskému soudu je třeba přisvědčit v názoru, že územní plán zákonným způsobem reguluje území a zpravidla zasahuje do vlastnických práv. Pokud se tak děje výjimečně, v nezbytné míře a pokud možno co nejšetrnějším způsobem, je takový zásah přípustný. Stejně tak se krajský soud zabýval veřejným zájmem na regulaci území obce a na daném řešení a nesouhlas stěžovatele s jeho názorem neznamená, že jde o názor nesprávný; z hlediska tvrzené nepřezkoumatelnosti rozsudku pak je podstatné zejména to, že tuto žalobní námitku krajský soud neopomněl.

[19] Stěžovatelova návrhová námitka ad 2) poukazuje na diskriminaci, jež byla vůči němu uplatněna tím, že celý pozemek jeho byl zařazen do plochy NSr, kdežto jiné pozemky, které byly v minulosti rovněž součástí nezastavitelných ploch tak jako jeho pozemek, byly územním plánem přeřazeny do ploch pro bydlení. Stěžovatel tedy diskriminaci zjevně spatřoval v přístupu vůči sobě ve srovnání s vlastníky, jejichž pozemky v lokalitě Psinek byly zařazeny do ploch pro bydlení. Krajský soud ovšem diskriminaci posuzoval porovnáním velikosti zásahu do okolních pozemků rovněž zařazených do

plochy NSr a dospěl k závěru, že pokud je šíře pásu někde menší než u navrhovatele, jinde naopak větší, nemohl být postup při pořizování územního plánu vůči stěžovateli diskriminační (s. 6 rozsudku poslední odstavec). Stěžovateli je proto třeba přisvědčit, že krajský soud posuzoval diskriminaci zcela mimo její vymezení v návrhu a mimo rámec návrhu posuzoval i logiku ploch veřejné zeleně u břehu vodoteče (biokoridoru). V tomto směru je rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost spočívající v záměně návrhové argumentace. Přitom je toto posouzení odlišné i od důvodů uvedených odpůrcem v územním plánu, jak je popsáno níže.

[20] Proti hodnocení jednotlivých kroků algoritmu posuzování zákonnosti územního plánu stěžovatel namítá nesprávný právní názor krajského soudu, který akceptoval neúplné vypořádání jeho námitek uplatněných v průběhu procesu přijímání územního plánu [krok 3 algoritmu, návrhová námitka ad 3)]. K tomu ze spisu odpůrkyně plynou následující zjištění. Po zahájení řízení o územním plánu podal stěžovatel dne 10. 1. 2014 námitku, v níž uvedl, že jako vlastník pozemkové parcely č. X opakovaně žádal obecní úřad o změnu územního plánu. Zařazením této parcely do veřejné zeleně je omezen na svých vlastnických právech a je mu bráněno v jejím využití. Vzhledem k výstavbě na sousedních pozemcích nemá možnost pozemek využívat ani zemědělsky. Za absurdní označil i potřebu oddělení zastavěných ploch veřejnou zelení od okolní zeleně. Námitku uzavřel žádostí o úpravu územního plánu tak, aby alespoň část jeho parcely přiléhající k zastavěnému území byla změněna na stavební parcelu, což graficky vyznačil v připojené mapce. Z vyznačení je zřejmé, že se mu jedná cca o ¼ pozemku v části sousedící se zastavěnými pozemky. Dne 1. 9. 2014 podal stěžovatel námitku proti návrhu územního plánu, v níž se vymezil proti zařazení pozemku č. X do plochy NSr. Poukázal na možné i nepřípustné využití těchto ploch, což uzavřel nesouhlasem s návrhem a požadavkem na zařazení do funkčního vymezení „plochy pro bydlení…“, vyslovil nesouhlas s odpovědí obce na jeho první námitku, neboť územní studie, které byly podkladem pro rozhodování o území, nejsou závazné a navíc bez jeho souhlasu byl jeho pozemek zahrnut do veřejného prostranství, tedy mezi prostory každému přístupné. I nadále setrval na požadavku, aby alespoň část jeho parcely byla funkční plochou umožňujících výstavbu. Územní plán označil za rozporný s § 18 odst. 1, 2, 3 a § 19 stavebního zákona.

[21] Územní plán (jeho textová část) zahrnuje stěžovatelovu námitku do části „g) Vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch“ a k parcele č. X v k. ú. X je na s. 131 uvedeno „Nevyhověno“ a důvod, že se jedná o nezastavěné území podél Brozanského potoka tvořící nosné veřejné prostranství a přírodně rekreační zónu. V části „l) Rozhodnutí o námitkách a jejich odůvodnění“ na s. 144 – 147 je konstatován úplný obsah stěžovatelovy námitky, přičemž jako důvod nevyhovění je uvedeno, že rozsah vymezených ploch pro bydlení je v současné době nadhodnocený, a proto není pro další rozvoj obce žádoucí. Dále se zde konstatuje budoucí stanovení podmínek pro využití zastavitelných ploch, zpracování územních studií na zastavitelné plochy, které ovšem postrádaly plochy veřejných prostranství. Pozemek č. X je ornou půdou a ani v minulosti nebyl součástí ploch určených k zastavění. Zastavěné území obce bylo ve svých hranicích převzato ze stávajícího územního plánu. To bylo také v souladu se schváleným zadáním územního plánu podle § 55 odst. 4 stavebního zákona a

nakonec je konstatováno, že návrh územního plánu je plně v souladu s § 18 odst. 1, 2 stavebního zákona.

[22] Krajský soud na toto vypořádání poukázal a ve světle judikatury k úplnosti vypořádání námitek proti územnímu plánu, toto označil za dostačující, přesto, že stěžovatel své námitky odůvodnil širší argumentací, než na jakou mu vypořádání odpovídalo. Stěžovatel navíc proti způsobu vypořádání svých námitek postavil ve svém návrhu tvrzení, že toto odůvodnění je nepravdivé, neboť územní plán současně vytvořil novou zastavitelnou plochu v lokalitě Psinek, a dále vyslovil svůj názor na zařazení pozemků v intravilánu obce do zastavěného území obce (s. 6 návrhu). Tyto návrhové argumenty krajský soud vůbec nevypořádal. Rozsudek je tím nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

[23] Stěžovatel v návrhu dále namítal, že územní plán neobsahoval údaje o přezkoumání souladu s cíli a úkoly územního plánování stanovenými v § 18 a § 19 a § 53 stavebního zákona [návrhový ad 4)]. Krajskému soudu vytýká, že se touto námitkou nedostatečně zabýval a že jí nepřisvědčil. Rozsudek se k této návrhové námitce krátce vyjadřuje na s. 8 tak, že přezkum územního plánu z těchto hledisek je obsažen na s. 58 [Kapitola c)], a to dostačujícím způsobem. Tam je heslovitě vymezen soulad s cíli územního plánování i soulad s úkoly územního plánování. Podle § 53 odst. 4 písm. b) stavebního zákona je povinností pořizovatele územního plánu přezkoumat soulad návrhu územního plánu s cíli a úkoly územního plánování, zejména s požadavky na ochranu architektonických a urbanistických hodnot v území a požadavky na ochranu nezastavěného území, přičemž podle odst. 5 téhož ustanovení je výsledek tohoto přezkoumání součástí odůvodnění územního plánu. Je sice pravdou, že vyhodnocení obsažené v územním plánu je poměrně obecné, nicméně stěžovatel nenamítal ve svém návrhu, v čem spočívalo v tomto směru jeho dotčení na právech. Za takové situace lze přisvědčit závěru krajského soudu opřenému o judikaturu tohoto soudu, že se nejedná o nezákonnost, která by byla důvodem ke zrušení územního plánu.

[24] Stěžovatel návrhovým bodem ad 5) označil územní plán za nezákonný, vydaný v rozporu s § 58 stavebního zákona. Toto ustanovení vymezuje zastavěné území obce, které odpůrce ve vypořádání stěžovatelových námitek pojímal v hranicích zastavitelných pozemků. Krajský soud v napadeném rozsudku poukázal na vypořádání stěžovatelovy námitky na s. 147 textové části územního plánu, které označil za řádné. Svůj názor podpořil pouze tím, že argumentaci navrhovatele považuje za nelogickou. Takové odůvodnění postrádá přesvědčivost.

V. Závěr

[25] Z výše uvedeného plyne, že rozsudek krajského soudu je nepřezkoumatelný. Za takové situace není možné zabývat se správností a zákonností jeho závěrů, vyjma hodnocení provedeného výše v odst. 22. Nelze se také zatím zabývat souladem územního plánu s hmotným právem a proporcionalitou zásahu vůči stěžovateli (4. a 5. krok přezkumného algoritmu).

[26] Kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. byl naplněn, a proto Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a podle téhož ustanovení mu věc vrátil k dalšímu řízení, při němž je vázán právním názorem v tomto rozsudku vysloveným (odst. 4).

[27] Podle § 110 odst. 3 s. ř. s. rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí i o náhradě nákladů řízení kasační stížnosti.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 13. prosince 2017

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu