

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu a soudce zpravodaje JUDr. Tomáše Langáška, soudce JUDr. Petra Průchy a soudkyně Mgr. Jany Brothánkové v právní věci navrhovatele: **T. P.**, zastoupený Mgr. Radkem Jilgem, advokátem, se sídlem Karolíny Světlé 1013/14, Praha 1, proti odpůrci: město **Česká Lípa**, se sídlem nám. T. G. Masaryka 1, Česká Lípa, zastoupené Mgr. Petrem Trejbalem, advokátem, se sídlem Michalská 4, Litoměřice, týkající se návrhu na zrušení opatření obecné povahy č. 1/2013, územní plán Česká Lípa, a opatření obecné povahy č. 1/2015, změna č. 1 územního plánu Česká Lípa, v řízení o kasační stížnosti navrhovatele proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci ze dne 31. srpna 2016, č. j. 64 A 1/2016 - 177,

takto:

I. Kasační stížnost navrhovatele **se zamítá**.

II. Navrhovatel **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Odpůrci **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Navrhovatel je vlastníkem pozemků a rodinného domu č. p. x v katastrálním území Heřmaničky u Dobranova, obec Česká Lípa. Rozhodnutím Městského úřadu Česká Lípa, stavebního úřadu (dále jen „stavební úřad"), ze dne 3. července 1997, č. 89/97, byla stavba č. p. x rekolaudována z původního rekreačního objektu na stavbu pro trvalé bydlení. Vzhledem k tomu, že způsob užití nemovitosti nebyl v souladu s tehdejším územním

plánem obce Česká Lípa (nemovitosti byly zařazeny do funkčního využití zeleně), požádal v roce 1999 jejich tehdejší vlastník, pan L. M., o změnu územního plánu. Opatřením obecné povahy č. 1/2013, vydaným dne 22. května 2013 (územní plán města Česká Lípa), byly nemovitosti zařazeny do funkčního využití vodní nádrž suchá. Předpokládá se zde v budoucnu vybudování suché vodní nádrže Žizníkov.

[2] Navrhovatel uváděl, že dne 30. června 2011 uplatnil k upravenému návrhu územního plánu Česká Lípa námitky, ve kterých nesouhlasil s funkčním zařazením předmětných pozemků a požadoval jejich zařazení do funkčního využití bydlení venkovské nízkopodlažní. Odpůrce se s těmito námitkami v opatření obecné povahy č. 1/2013 (územní plán města Česká Lípa) nijak nevypořádal. Proto podal navrhovatel ke Krajskému soudu v Ústí nad Labem (dále jen „krajský soud“) návrh na zrušení územního plánu města Česká Lípa a vedle toho též návrh na zrušení opatření obecné povahy č. 1/2015, změna č. 1 územního plánu města Česká Lípa. Funkční zařazení jeho pozemků podle navrhovatele nerespektuje předchozí rozhodnutí stavebního úřadu a narušuje jeho právní jistotu i výkon jeho vlastnického práva. Nové funkční zařazení znemožňuje provést jakékoliv stavební úpravy na předmětné stavbě. Riziko zaplavení negativně ovlivňuje hodnotu navrhovatelových nemovitostí a zasahuje do jeho práva na ochranu lidského zdraví a práva na příznivé životní prostředí. Navrhovatel dále upozornil na studii „Zvýšení ochrany sídel v povodí Ploučnice před povodněmi - studie proveditelnosti“ vypracovanou Vodohospodářským rozvojem a výstavbou a.s. a HYDROPROJEKTEM CZ a.s. v listopadu 2010, podle které je výstavba suché vodní nádrže Žizníkov neefektivní a bez významného protipovodňového účinku. Dle navrhovatele odpůrce tuto studii při zpracovávání územně plánovací dokumentace nezohlednil, a nepostupoval tak v souladu s cíli a úkoly územního plánování.

[3] Krajský soud zamítl návrh na zrušení územního plánu města Česká Lípa výrokem I rozsudku označeného v návětí (přičemž výrokem II odmítl návrh na zrušení opatření obecné povahy č. 1/2015, změna č. 1 územního plánu města Česká Lípa). Krajský soud na základě dokazování provedeného na ústním jednání dospěl k závěru, že písemnost označená jako „námitka k návrhu územního plánu města Česká Lípa“, opatřená podacím razítkem Městského úřadu Česká Lípa ze dne 30. června 2011, na městském úřadu podána byla, přestože není zaznamenána v podacím deníku úřadu. Uvedené podání posoudil jako připomínku, nikoliv jako námitku, neboť navrhovatel nebyl v předmětné době ještě vlastníkem nemovitostí, o jejichž funkční využití se v případu jedná; ty získal až usnesením o příklepu vydaným exekutorským úřadem Liberec dne 2. srpna 2011 (krajský soud zde odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. října 2007 č. j. 2 Ao 2/2007-73, č. 1462/2008 Sb. NSS). Odpůrce nicméně měl i tak povinnost navrhovatelovu připomínku věcně vypořádat, resp. vyhodnotit v textu opatření obecné povahy, jako to učinil ve vztahu k připomínkám jiných osob. To, že tak neučinil, vyhodnotil sice krajský soud jako nesprávný postup, avšak neshledal v tom důvod ke zrušení územního plánu města Česká Lípa, resp. jeho odpovídající části.

[4] Krajský soud vyšel ve své argumentaci z toho, že územní plán nezasáhl podstatným způsobem do vlastnického práva vlastníka předmětných nemovitostí. Soud především poukázal na to, že odpůrce funkční využití inkriminovaných pozemků zásadně nezměnil – oproti původnímu územnímu plánu došlo ke změně z funkčního využití veřejná ochranná

a doprovodná zeleň ve funkční využití vodní nádrž suchá. Soud k tomu doplnil: „*Již z rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 3. 7. 1997, č. j. SO 1675/97-332/6 Ond, je však zřejmé, že tehdejší majitel domu č. p. x byl upozorněn na to, že stavba je umístěna v zátopovém území Ploučnice. Navrhovatel tedy musel počítat s tím, že nemovitosti, které nabyl, mohou být zasaženy průtokem velkých vod.*“ Soud dále uvedl, že napadený územní plán nebrání navrhovateli, aby pokračoval ve stávajícím způsobu užívání svého domu k trvalému bydlení, v jeho údržbě, a dokonce nepředstavuje překážku ani pro stavební úpravy prováděné ve volném režimu, tj. bez úředního povolení podle § 103 odst. 1 písm. d) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

[5] Na to pak navázal krajský soud úvahami o tom, že soudům ve správním soudnictví nepřísluší přezkoumávat, zda bylo pro určitý pozemek či území vhodnější zvolit ten či onen způsob funkčního využití (odkázal zde na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. července 2006, č. j. 1 Ao 1/2006 - 74, č. 968/2006 Sb. NSS), stejně jako není oprávněn přezkoumávat důvody, které zastupitelstvo obce vedly k výběru toho kterého územního řešení, jež odpovídá zákonem stanoveným kritériím (s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. března 2008, č. j. 2 Ao 1/2008 - 51). Krajský soud se dále odmítl zabývat proporcionalitou zvoleného řešení. Navrhovatel svou argumentaci o nepřiměřenosti omezení svého vlastnického práva opíral o závěry dokumentu „Zvýšení ochrany sídel v povodí Ploučnice před povodněmi – studie proveditelnosti“, dle kterého je výstavba suché vodní nádrže Žizníkov neefektivní a bez významného protipovodňového účinku. Podle krajského soudu však tuto otázku v průběhu přípravy územního plánu nevznesl, ač mu v tom nic nebránilo (studie byla vypracována již v listopadu 2010), tudíž by soud musel danou otázku posuzovat v první linii, což je nepřípustné. Dále soud odmítl provést důkazy k údajnému škodlivému vlivu záměru zbudování suché nádrže Žizníkov na životní prostředí, jelikož ji navrhovatel uplatnil poprvé až na ústním jednání před soudem po lhůtě k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy.

II. Kasační stížnost a řízení o ní

[6] Navrhovatel (dále též „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu včas kasační stížnost. Rozsudek označil za nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost. Krajský soud vzal za prokázané, že stěžovatel podal k návrhu územního plánu připomínky (označené chybně jako námitky). Přestože odpůrce se s nimi nevypořádal v odůvodnění opatření obecné povahy, jak mu ukládá § 172 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (a také rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 85/2015 - 36), krajský soud v tom neshledal důvod ke zrušení územního plánu. Sám ovšem odmítl hodnotit proporcionalitou zvoleného řešení, zejména otázku, zda může omezení vlastnických práv stěžovatele zajistit veřejný zájem na protipovodňové ochraně a zda téhož výsledku nelze dosáhnout efektivnějším a přiměřenějším způsobem. Krajský soud se nezabýval ani rozporem územního plánu s cíli a úkoly územního plánování a vytkl stěžovateli, že své výhrady nevznesl dostatečně podrobně v průběhu přípravy územního plánu. Takto postavenému odůvodnění vytýká stěžovatel vnitřní rozpornost, neboť není zřejmé, jaké chyby se vlastně dopustil a jaký smysl by mělo, kdyby formuloval další připomínky, když ani ty, které podal, zjevně v procesu přijímání územního plánu

vypořádány být nemusely a nezabýval se jimi věcně ani soud. Odmítl také bagatelizaci zásahu do svých vlastnických práv soudem. Podle rozsudku mu plánované funkční využití jeho pozemku nebrání ve stavebních úpravách jeho domu, které zachovávají vnější půdorys a výškové ohraničení stavby. Stěžovatel naproti tomu upozorňuje, že když chtěl v roce 2015 provést rekonstrukci zimní zahrady svého domu, vyjádřil se odpůrce, že pro takovouto stavební úpravu bude muset požádat o stavební povolení, žádost však bude zamítnuta pro nesoulad s územním plánem.

[7] Odpůrce se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry krajského soudu, kromě jediného. Namítl totiž (ačkoliv to podle něj na závěrech krajského soudu nic nemění), že stěžovatelovy připomínky k návrhu územního plánu (označené jako námitky) neobdržel. Stěžovatel své údajné podání doložil pouze kopií sporného dokumentu. Ta sice obsahuje podací razítko městského úřadu (a ověřovací doložku ze dne 16. srpna 2016), avšak v podacím deníku města Česká Lípa předloženém soudu není o takovémto podání žádný záznam.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud shledal, že podmínky řízení jsou splněny, a kasační stížnost vyhodnotil jako přípustnou. Nejvyšší správní soud poté kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

[9] Judikatura Nejvyššího správního soudu k územnímu plánování vychází z předpokladu, že soudům nepřísluší (resp. nejsou povinny) hodnotit proporcionalitu přijatého řešení v první linii. Mohou pouze posoudit, jak se s touto otázkou vypořádal v odůvodnění územního plánu odpůrce [srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011 - 43, a na něj navazující nález Ústavního soudu ze dne 9. 12. 2013 sp. zn. I. ÚS 1472/12 (N 211/71 SbNU 483)]. Ten je zpravidla povinen tak učinit pouze na základě námitky, kterou v rámci procesu pořizování územního plánu vznesl oprávněný navrhovatel. Jestliže zůstal navrhovatel v průběhu pořizování územního plánu pasivní, má sice právo podat návrh na zrušení územního plánu, avšak na jeho věcnou legitimaci (tedy na důvodnost jeho návrhu) bude mít tato pasivita zpravidla fatální dopad (srov. k tomu usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. listopadu 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 - 116, č. 2215/2011 Sb. NSS a následný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. května 2014, č. j. 6 Aos 3/2013 - 29).

[10] Nejvyšší správní soud při posouzení kasační stížnosti vycházel ze skutkových zjištění učiněných krajským soudem, zejména z toho, že stěžovatel brojil proti územnímu plánu připomínkou podanou dne 30. června 2011. Svou připomínku označil stěžovatel sám jako „námitku“. Námitky jsou však speciální, privilegovanou formou výhrad proti územnímu plánu vyhrazenou jen určitým osobám (srov. § 52 odst. 2 stavebního zákona) a pořizovatel je povinen o nich rozhodnout samostatně (srov. § 172 odst. 5 správního řádu a § 53 odst. 3 stavebního zákona). Navrhovatel v době pořizování územního plánu, resp. při prvním veřejném projednání jeho návrhu v roce 2011, mezi osoby oprávněné podat námitky nepatřil, byť nelze vyloučit, že o získání předmětných nemovitostí do svého vlastnictví v té době již uvažoval. Jeho „námitku“ tak krajský soud správně vyhodnotil pouze jako připomínku. Připomínky k návrhu územního plánu může podat kdokoliv

(srov. § 52 odst. 3 stavebního zákona) a zpracovatel územního plánu se s nimi musí v textové části obsahově vypořádat, byť o nich samostatně nerozhoduje. Jak pro námitky, tak pro připomínky platí, že se mohou věcně týkat prakticky čehokoliv, jelikož zákon jejich tematické zaměření nijak nelimituje, a i pro rozlišení mezi nimi není důležitý jejich obsah, nýbrž jen osoba, která je podává (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. března 2008, č. j. 2 Ao 1/2008 - 51). Procesní standard pro vyrovnání se s připomínkami je tedy nižší než u námitek, neznamená to však, že by je zpracovatel územního plánu mohl zcela ignorovat. Ze zákona (srov. § 172 odst. 4 správního řádu) a z judikatury (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. července 2016, čj. 5 As 85/2015 - 36, č. 3460/2016 Sb. NSS, bod [24]) vyplývá, že pokud navrhovatel připomínky v příslušné fázi přípravy územního plánu (tj. po úpravě návrhu) vznese, má procesní právo na jejich vypořádání odpůrcem.

[11] Nejvyšší správní soud považuje v této souvislosti za nezbytné poukázat na skutkovou specifičnost případu. Stěžovatel byl v procesu přípravy územního plánu aktivní, ovšem pouze v roli příslušníka veřejnosti podávajícího připomínky. Teprve následně se stal vlastníkem předmětných nemovitostí a jako navrhovatel se nyní dožaduje zrušení územního plánu především z důvodu nepřiměřeného zásahu do svého nynějšího vlastnického práva. Nejvyšší správní soud musel proto vzít v úvahu fakt, že stěžovatelův právní předchůdce (předchozí vlastník předmětných nemovitostí) zůstal v době projednání prvního návrhu územního plánu zcela pasivní a nepodal proti omezení svého vlastnického práva námitky. Stěžovatel se sice bránil proti funkčnímu zařazení předmětných pozemků v návrhu územního plánu takovou formou, jakou mu v jeho tehdejší pozici příslušníka veřejnosti (a nejspíše pouhého zájemce o dané pozemky) zákon umožňoval, avšak následně – jak upozornil krajský soud – zůstal již také pasivní. Nelze přehlédnout, že poté, co stěžovatel nabyl předmětné nemovitosti v srpnu 2011 do svého vlastnictví, vrátilo zastupitelstvo města Česká Lípa zpracovateli návrh územního plánu v listopadu 2011 k dalšímu přepracování. Konečná verze územního plánu pak byla schválena až v květnu 2013 poté, co proběhl nový proces SEA a nové veřejné projednání upraveného návrhu. Stěžovatel jistě mohl při při novém veřejném projednání upraveného návrhu v prvních měsících roku 2013 své výhrady k návrhu územního plánu uplatnit – tentokrát již z pozice vlastníka, tedy jako plnohodnotné námitky. Na tom nic nemění fakt, že úpravy návrhu, které si vyžádalo zastupitelstvo, se plánované suché nádrže Žizníkov netýkaly. Nutno v této souvislosti upozornit, že na povaze původně vznesené připomínky se přechodem vlastnictví k předmětným nemovitostem na stěžovatele nic nezměnilo – připomínka zůstala z procesního hlediska nadále pouhou připomínkou. Stěžovatel nepovažoval za nutné se dalšího procesu přijímání územního plánu včetně nového ústního jednání nijak účastnit, a to navzdory faktu, že nyní se již jednalo o omezení vlastnického práva k nemovitostem nacházejícím se v jeho vlastnictví.

[12] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, v podstatě shodně s krajským soudem, že jestliže stěžovatel nevyužil nového projednávání změny územního plánu k uplatnění plnohodnotné námitky o neproporcionálním zásahu do svého vlastnického práva, nemůže se následně úspěšně domáhat, aby soud v první linii proporcionalitu omezení jeho vlastnického práva přezkoumal. Zejména to platí pro požadavek stěžovatele, aby se soud zabýval hodnocením těch otázek, na které ve své připomínce vůbec nepoukazoval, tj. pro klíčovou otázku, nakolik je plánovaná suchá vodní nádrž Žizníkov

opatřením vhodným a potřebným k dosažení sledovaného veřejného účelu na protipovodňové ochraně území.

[13] Krajský soud tedy postupoval správně, pokud zkoumal pouze to, nakolik se odpůrce v územním plánu vypořádal s navrhovatelovou připomínkou v tom rozsahu, v jakém byla podána. Stěžovatel totiž ve svém podání ze dne 30. června 2011 uvedl pouze: „*Nesouhlasím s funkčním zařazením pozemků p. č. x v k. ú. H. u D. a žádám o zařazení do plochy bydlení venkovského nízkopodlažního. Na pozemcích p. č. x v k. ú. H. u D. je již od roku 1997 postaven a zkolaudován rodinný dům a není možné takto omezit vlastnická práva.*“ Pochopitelně platí, že čím obecněji je připomínka formulována, tím obecnější může být i odůvodnění jejího zamítnutí v územním plánu. Jestliže dotčená osoba vyslovila pouze nesouhlas se zásahem do vlastnického práva bez bližšího vysvětlení, pak odpůrce není povinen domýšlet za ni všechny možné myslitelné výtky vůči zvolenému řešení. Své povinnosti dostojí i stručnou obhajobou závažnosti veřejného zájmu, jež navrhované funkční zařazení pozemku sleduje. Je jistě chybou, když odpůrce toto odůvodnění nevztáhne výslovně k podané připomínce, správní soud nicméně může důvody pro vypořádání připomínky nalézt v jiných částech územního plánu, jako se to stalo i v tomto případě. Krajský soud se opřel o odůvodnění potřeby zřízení suché nádrže Žizníkov, které v textové části územního plánu obsaženo je (část C.9.4.4, str. 92 odůvodnění územního plánu města Česká Lípa). Nelze ostatně zapomínat, že může existovat více různých v úvahu připadajících funkčních využití téhož pozemku, z nichž všechna tím či oním způsobem zákonným požadavkům vyhoví. Jestliže odpůrce v takovém případě volbu řešení odůvodní, pak se soud musí s podaným vysvětlením spokojit, neboť není jeho úkolem hledat jediné ideální řešení, nýbrž pouze bránit jednotlivce před excesy v územním plánování a nedodržením zákonných mantinelů (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. října 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 - 73, č. 1462/2008 Sb. NSS).

[14] Další úvahy krajského soudu pak již lze hodnotit jako nadbytečné, byť nezpůsobují nesrozumitelnost ani vnitřní rozpornost napadeného rozsudku. Krajský soud sám uvedl, že proporcionalitou omezení vlastnického práva v šíři požadované stěžovatelem se zabývat nemůže, jelikož stěžovatel nedal odpůrci možnost, aby se s těmito otázkami vypořádal sám. Pak bylo ovšem zbytečné, aby se krajský soud pouštěl do úvah o závažnosti zásahu do vlastnického práva. Krajský soud tím poněkud relativizoval svůj výše potvrzený závěr, že hodnotit proporcionalitu zvoleného řešení mu nepřísluší. Stěžovatel správně poukázal v kasační stížnosti na to, že krajský soud vlastně proporcionalitu zásahu hodnotil, ovšem velmi utilitárně – omezení výkonu vlastnického práva posoudil jako velmi malé, když měl však učinit další kroky, zejména hodnotit závažnost veřejného zájmu, jehož naplnění zvolené řešení sleduje, a vhodnost a potřebnost použitých prostředků, tu teprve odmítl krajský soud tyto úvahy činit namísto odpůrce s odvoláním na to, že posuzovat přiměřenost zvoleného řešení v první linii mu nepřísluší. Takováto nedokončená úvaha o proporcionalitě by byla přípustná jen za předpokladu, že by krajský soud vyhodnotil zásah do vlastnického práva stěžovatele jako zcela bagatelní, a tudíž zanedbatelný. Pak by se zde mohlo uplatnit obecné výkladové pravidlo *de minimis* (ve smyslu zásady *de minimis non curat praetor*, resp. soud se nezabývá maličkostmi) se závěrem, že došlo jen k nepatrnému zásahu do vlastnického práva, takže nelze ani uvažovat o tom, že by mohlo být nějak porušeno. Je však přinejmenším diskutabilní, zda na omezení vlastníka plánovaným využitím jeho pozemků jako suché nádrže lze vůbec nahlížet jako na

nepatrné. Rozhodující nicméně je, že krajský soud přiměřenost zásahu skutečně nebyl povinen zkoumat, jak sám uvedl a jak Nejvyšší správní soud podrobně dovodil výše, a že ani kuse provedený test jeho přiměřenosti nijak nenasvědčuje tomu, že by se žalovaný ve vztahu ke zpochybněné části územního plánu dopustil nepřípustného excesu v územním plánování. S ohledem na to důvody napadeného rozsudku v podstatné míře obstojí a nadbytečné úvahy, které krajský soud v otázce proporcionality provedl, nestojí podle názoru Nejvyššího správního soudu v cestě tomu, aby rozsudek krajského soudu potvrdil. Učinil tak i ve vztahu k výroku II rozsudku krajského soudu o odmítnutí návrhu na zrušení opatření obecné povahy č. 1/2005 ze dne 16. prosince 2015, změna č. 1 územního plánu Česká Lípa, pro zjevnou neoprávněnost navrhovatele, neboť proti tomuto závěru krajského soudu stěžovatel v kasační stížnosti nijak nebrojil.

IV. Náklady řízení

[15] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 60 odst. 1, 7 s. ř. s., ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona. Odpůrce měl ve věci úspěch, podle obsahu spisu mu však žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 18. ledna 2017

JUDr. Tomáš Langášek
předseda senátu