

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna a soudkyň Daniely Zemanové a Michaely Bejčkové v právní věci navrhovatele: **M. K.**, zast. Mgr. Vítem Brožkem, advokátem se sídlem Na Kovárně 472/8, Praha 10, proti odpůrkyni: **Obec Klokočná**, se sídlem Klokočná 61, ve věci návrhu na zrušení části regulativů pro plochy zemědělské (PZ) v opatření obecné povahy – Územním plánu Klokočná ze dne 29. 9. 2014, v řízení o kasační stížnosti navrhovatele proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 15. 1. 2018, čj. 50 A 19/2017-67,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Navrhovatel se u krajského soudu v řízení vedeném podle § 101a s. ř s. a násl. domáhal zrušení části regulativů pro plochy zemědělské (PZ) v opatření obecné povahy – Územním plánu obce Klokočná ze dne 29. 9. 2014. Napadené regulativy mimo jiné stanoví, že v plochách zemědělských jsou podmíněně přípustné pouze lehké, odstranitelné stavby – přístřešky pro zvířata, krmeliště a seníky, a výslovně v těchto plochách zakazuje oplocování (s výjimkou ohradníků nebo dřevěných bradel).

[2] V návrhu na zrušení části regulativů navrhovatel namítal, že regulativy neopodstatněně a bez řádného zdůvodnění omezují funkční využití jeho zemědělských pozemků, které se podle územního plánu nachází v plochách zemědělských. Vysvětlil, že jeho dcera se jako začínající mladý zemědělec na těchto pozemcích rozhodla pěstovat

rychle rostoucí dřeviny. K zabezpečení ochrany ekologické výroby před krádeží a okousáním zvěře je v prvé řadě nutné pozemek oplotit. Dále je nezbytné zřídit technický dvůr pro uložení a zpracování produkce a strojního vybavení. Dodal, že bez takového zabezpečení nelze produkci ani technické vybavení pojistit a v důsledku toho ani získat dotační podporu státu, neboť pojištění je nezbytnou podmínkou udělení státní dotace.

[3] Jádrem argumentace navrhovatele byla námitka nepřezkoumatelnosti napadených regulativů. Podle jeho názoru se regulativy bez řádného zdůvodnění odchylují od obecné úpravy obsažené v § 18 odst. 5 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Poukázal na to, že omezení výstavby přichází do úvahy jen v zásadních případech. Proto musí obec v územním plánu taková omezení smysluplně odůvodnit. Územní plán, resp. napadená část regulativů, podle navrhovatele neuvádí konkrétní důvody pro vyloučení umístění staveb, obsahuje pouze formální pasáže a bez dalšího obecně odkazuje na krajinný ráz.

[4] Navrhovatel nadto uvedl, že vlastnické právo lze omezit jen v nezbytné míře a co nejšetrnějším způsobem. Proto bylo podle jeho názoru nezbytné konkrétně posuzovat hledisko proporcionality. Navrhovatel zdůraznil, že požadavek na oplocení a zřízení zemědělských staveb je v případě speciální zemědělské produkce naprosto důvodný. Tento záměr prý nenarušuje ani veřejný zájem, neboť zemědělská produkce rychle rostoucích dřevin podmíněná zemědělskou stavbou a oplocením přispívá ke zkvalitnění krajiny.

[5] Odpůrkyně ve vyjádření k návrhu na zrušení části regulativů uvedla, že § 18 odst. 5 stavebního zákona umožňuje v územně plánovací dokumentaci regulovat zřizování staveb v nezastavěném území a po formální stránce jí tedy není co vytknout. Popsala, že území odpůrkyně se vyznačuje zachovalou, harmonickou volnou krajinou s mimořádnou estetickou kvalitou. Podle jejího názoru je napadený územní plán dostatečně konkrétní a obsahuje adekvátní zdůvodnění přijaté regulace. Územní plán ve výrokové části na několika místech zdůrazňuje jedinečný charakter přírody kolem obce a klade důraz na to, aby nebyl narušen. Odůvodnění pak tuto koncepci rozpracovává. Z návrhu na zrušení části regulativů je podle odpůrkyně spíše patrné, že navrhovatel nesdílí hodnoty pojmenované a chráněné územním plánem, to ale nečiní územní plán nepřezkoumatelným.

[6] Dále se odpůrkyně vyjádřila také k proporcionalitě regulace. Uvedla, že napadený územní plán chrání zcela zásadní hodnotu – jedinečný krajinný ráz, jehož ochrana zakládá veřejný zájem na regulaci umísťování staveb ve volné krajině. Podotkla, že územní plán nepředstavuje skutečný zásah do práv navrhovatele, pouze reflektuje stávající stav v území. Regulace navíc podle jejího názoru nebrání zemědělskému využití dotčených pozemků - navrhovatel může nadále pěstovat i rychle rostoucí dřeviny. V zájmu ochrany krajinného rázu však brání změně v dosavadním způsobu využití dotčených pozemků, která má spočívat ve zřízení technického dvora, skladu a oplocení polí. Odpůrkyně nadto zpochybňovala tvrzení navrhovatele, podle kterých není možné bez oplocení a zřízení technického dvora rychle rostoucí dřeviny na dotčených pozemcích pěstovat.

II. Řízení před krajským soudem

[7] Krajský soud návrh na zrušení části regulativů rozsudkem citovaným v záhlaví zamítl. Nejprve zkoumal splnění podmínek řízení, mimo jiné aktivní žalobní legitimaci navrhovatele. Soud dospěl k závěru, že se nebude zabývat dopadem napadeného regulativu ve vztahu k pozemku parc. č. X, k. ú. K., jelikož navrhovatel není jeho vlastníkem. Soud podotkl, že návrh na zrušení části regulativů ve vztahu k tomuto pozemku má právo

podat pouze osoba, která má k němu vlastnické či jiné věcné právo. Vlastníkem tohoto pozemku je společnost X, ve které má navrhovatel 75% obchodní podíl (jeho manželka vlastní zbývajících 25 %). Soud zdůraznil, že navrhovatele nelze ztotožňovat s touto společností, právnické osoby mají samostatnou subjektivitu v právních vztazích. Z textu podaného návrhu přitom neplyne, že by uvedený návrh navrhovatel soudu podával též jménem této společnosti. Obdobně se soud dopadem regulativu nezabýval ani ve vztahu k pozemkům parc. č. X a X, k. ú. K. Napadený územní plán totiž tyto pozemky nevymezuje jako plochy zemědělské (PZ), ale řadí je mezi plochy přírodní (PP). Ohledně dalších pozemků označených v návrhu, parc. č. X, k. ú. K., soud zjistil, že navrhovatel je jejich vlastníkem a územní plán je zahrnuje do ploch zemědělských. Tyto pozemky tedy podle soudu podléhají napadenému regulativu.

[8] Dále se krajský soud zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného územního plánu. Zdůraznil, že požadavky na odůvodnění územního plánu nemohou být přemrštěné, v opačném případě by se jednalo o nepřijatelný formalismus kolidující s ústavně garantovaným právem obce na samosprávu. S ohledem na rozsah výrokové části územního plánu již z principu nelze očekávat podrobné zdůvodnění každé dílčí otázky regulované územní plánem. Takto formalistický přístup by podle soudu proces přijetí územního plánu fakticky paralyzoval. Je třeba zkoumat zejména obecná východiska, motivace a cíle, z nichž obec při zpracování územního plánu vycházela. Soud přitom odkázal na vyjádření odpůrkyně, která podle jeho názoru zcela odpovídajícím způsobem poukázala na pasáže ve výroku i odůvodnění územního plánu, z nichž je zřejmé, proč byla pro umisťování zemědělských staveb a jiných opatření na zemědělských plochách přijata přísnější regulace, než ta, kterou podpůrně nabízí stavební zákon. Z těchto pasáží podle soudu jasně vyplývá, že se území odpůrkyně vyznačuje vysoce hodnoceným krajinným rázem. Podle názoru soudu se nejedná o pouhou parafrázi právního předpisu, jak tvrdil navrhovatel, ale o konkrétní popis specifické vlastnosti regulovaného území. Nadto soud zdůraznil, že navrhovatel nepodal k napadenému regulativu v řízení o přijetí územního plánu žádné námitky. Odpůrkyni tedy nelze vyčítat, že se v odůvodnění územního plánu nevypořádala se zcela individuálními důvody navrhovatele.

[9] Řešení přijaté v regulativech je podle soudu rovněž v souladu s § 18 odst. 5 stavebního zákona, který výslovně připouští možnost odchylné regulace. Podle soudu ho tedy nelze z hlediska stavebního zákona považovat za nezákonné – jeho nepřijatelnost by bylo možné podle okolností případu dovodit pouze při posuzování proporcionality omezení vlastnického práva vlastníků regulovaných zemědělských pozemků. Krajský soud se však námitkami navrhovatele týkajícími se proporcionality napadené regulace nezabýval. Tyto námitky jsou podle soudu nepřijatelné, jelikož navrhovatel neuplatnil žádné námitky či připomínky v řízení o přijetí napadeného územního plánu.

III. Shrnutí argumentů kasační stížnosti a vyjádření odpůrkyně

[10] Navrhovatel (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu včasnou kasační stížnost z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a), b), d) s. ř. s. V ní konstatuje, že minimálně část regulativů pro plochy zemědělské v územním plánu zasahuje do jeho vlastnického práva k pozemkům parc. č. X, k. ú. K.

[11] Stěžovatel cituje § 18 odst. 5 stavebního zákona v jeho současném znění a uvádí, že pokud územní plán obsahuje odlišné řešení, mělo by z něj být seznatelné, z jakých

konkrétních důvodů dostává v takovém případě přednost zájem veřejný před zájmem soukromým. Podle jeho názoru není náležitě vysvětleno, z jakého důvodu je nutné znemožnit vlastníkovi jeho záměr oplocení a vybudování zemědělských staveb, které jsou nezbytné vzhledem k charakteru zemědělské výroby. Obecný poukaz na ochranu hodnotného krajinného rázu obce či pouhá citace ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny nemůže obstát.

[12] Stěžovatel dále shrnuje evropskou judikaturu a uzavírá, že jakékoliv zásahy do majetkových práv lze připouštět jen výjimečně. Podotýká, že v nynější kauze proti sobě stojí veřejný zájem obce na ochraně hodnotného krajinného rázu, zatímco na druhé straně stojí soukromé vlastnické právo stěžovatele. V případě kolize dvou ústavně zaručených práv je podle evropské judikatury namístě přistoupit k testu proporcionality. Tímto testem však napadený územní plán neprochází.

[13] Podle stěžovatele je část regulativů územního plánu rovněž v rozporu s cíli územního plánování vyjádřenými v § 18 odst. 2 stavebního zákona, jelikož zcela nedůvodně brání náležitému hospodářskému využití zemědělských pozemků stěžovatele.

[14] Odpůrkyně ve vyjádření navrhuje kasační stížnost zamítnout pro nedůvodnost. Podotkla, že stěžovatel v kasační stížnosti opakuje svoji argumentaci o tom, že územní plán neobsahuje dostatečné zdůvodnění regulace týkající se ploch zemědělských a že tato regulace není proporční ve vztahu k intenzitě zásahu do jeho vlastnického práva. Podle odpůrkyně krajský soud úplně a přesvědčivě zdůvodnil, že regulativy jsou zákonné a náležitě odůvodněné. Odpůrkyně upozorňuje na to, že posouzení proporcionality soud s odkazem na ustálenou judikaturu odmítl, jelikož stěžovatel neuplatnil tuto námitku v průběhu projednávání územního plánu. Podle jejího názoru však i v případě, že by soud test proporcionality provedl, dospěl by k závěru, že regulativy tímto testem úspěšně prochází.

IV. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[15] NSS při posuzování přípustné kasační stížnosti dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou. Důvodnost kasační stížnosti posoudil NSS v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.); neshledal přitom vady, jimiž by se musel zabývat i bez návrhu.

[16] Kasační stížnost není důvodná.

[17] NSS úvodem konstatuje, že stěžovatel v kasační stížnosti zcela pomíjí argumentaci krajského soudu a v podstatě jen opakuje svou předchozí argumentaci v návrhu na zrušení územního plánu. NSS připomíná, že řízení o kasační stížnosti je ovládáno zásadou dispoziční, dle níž je stěžovatel povinen v kasační stížnosti uvést, z jakých důvodů napadá rozhodnutí krajského soudu a proč považuje výroky rozhodnutí za nezákonné. Konkretizaci kasačních námitek nelze nahradit pouhým zopakováním argumentace v návrhu na zrušení územního plánu. NSS v řízení o kasační stížnosti přezkoumává rozsudek krajského soudu, který se k žalobním bodům stěžovatele vyjádřil a vypořádal je. Stěžovatel však v kasační stížnosti rozsudek krajského soudu přehlíží a nereaguje na něj. Proto nebude NSS opět obsáhle opakovat argumentaci krajského soudu, ale stručně ji ve vztahu ke každému stížnostnímu bodu shrne.

[18] NSS dále podotýká, že se stejně jako krajský soud zabýval dopady regulativů pro plochy zemědělské v Územním plánu obce Klokočná pouze ve vztahu k pozemkům parc.

č. X, k. ú. K.. V návrhu na zrušení územního plánu stěžovatel označil další pozemky, krajský soud však přezkum územního plánu ve vztahu k těmto pozemkům vyloučil (srov. bod [7]) a stěžovatel tyto závěry v kasační stížnosti nerozporuje.

[19] Stěžovatel v kasační stížnosti namítá, že napadený územní plán neobsahuje dostatečné zdůvodnění, proč bylo nezbytné omezit jeho vlastnické právo k zemědělským pozemkům, a neprochází testem proporcionality.

[20] NSS odkazuje na závěry krajského soudu, který správně uvádí, že na odůvodnění územního plánu nelze klást přehnané nároky. Zdůvodnění jistě musí být logické a přesvědčivé (ohledně požadavků na obsah odůvodnění územního plánu srov. § 53 odst. 4 a 5 stavebního zákona a část II. přílohy č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb.), nicméně nutně zůstává spíše v obecné rovině a jen stěží lze požadovat, aby obecná část odůvodnění územního plánu už předem 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. Ostatně NSS již v minulosti popřel, „*že pouhé začlenění pozemku do určité plochy v předchozím územním plánu zakládá jeho vlastníkovi právní nárok, aby seznal z odůvodnění nového územního plánu konkrétní důvody pro odlišné účelové určení daného pozemku, resp. jeho začlenění do jiné plochy*“ (rozsudek ze dne 26. 6. 2014, čj. 5 Aos 3/2013-33, věc *Špindlerův Mlýn*).

[21] NSS shodně jako krajský soud považuje za podstatnou skutečnost, že stěžovatel v průběhu řízení o přijetí územního plánu nepodal žádné námitky. Krajský soud v napadeném rozsudku správně dovodil, že nebylo možné přihlédnout k námitkám a připomínkám, které za společnost X podávali v průběhu řízení o přijetí územního plánu stěžovatel s manželkou z pozice společníků v této společnosti. Právnickou osobu totiž nelze ztotožňovat s jejím společníkem. Námitky se navíc týkaly pouze pozemku parc. č. X, k. ú. K., který není předmětem přezkumu v nynější kauze (srov. bod [7]), a nevěnovaly se stěžovatelem rozporovaným regulativům. Stěžovatel s manželkou se nadto podepsali také pod námitky podané zástupcem veřejnosti. Ani tyto námitky se však netýkaly regulativů ploch zemědělských, ale obecně otázky rozšíření zástavby v obci. Závěry krajského soudu o absenci námitek v řízení o přijetí územního plánu ostatně stěžovatel v kasační stížnosti nerozporuje.

[22] Z dosavadní judikatury vyplývá, že nároky na odůvodnění regulace jednotlivých ploch v územním plánu budou zcela jiné v případě, kdy proti nim vlastník konkrétních pozemků brojil včasnou námitkou, příp. připomínkou v průběhu řízení o návrhu územního plánu (§ 52 odst. 2 a 3 stavebního zákona), oproti případu, který nastal v posuzované věci, kdy stěžovatel zůstal před schválením daného územního plánu zcela pasivní, a nepodal námitky ani připomínky proti regulativům napadeným před soudem. Až na základě podané námitky či připomínky by byl pořizovatel územního plánu povinen regulaci určité funkční plochy odůvodnit (rozsudek ze dne 3. 12. 2014, čj. 7 As 186/2014-48, věc *Sibřina*, či v bodě [20] cit. rozsudek ve věci *Špindlerův Mlýn*).

[23] NSS má shodně jako krajský soud za to, že regulativy ploch zemědělských jsou v územním plánu odpůrkyně v obecné rovině dostatečně odůvodněny. Z celkového odůvodnění územního plánu plynou důvody pro jejich zavedení. Ve výrokové části územního plánu odpůrkyně na s. 6 deklaruje, že „*hlavními zásadami koncepce rozvoje řešeného území jsou: důsledná obnova a udržení kvality* […] *jedinečného charakteru volné*

krajiny“; na s. 6-7 uvádí, že „[r]*ozvoj zástavby obce bude respektovat stávající charakteristický ráz krajiny*“; na s. 7 konstatuje, že „[n]*ezastavěné území je tvořeno přírodními plochami, jejichž jedinečný krajinný ráz bude jednoznačně respektován*“; na s. 9 pak popisuje, že „[ř]*ešené území se vyznačuje zajímavou strukturou kulturní krajiny s vysokou hodnotou krajinného rázu*“. V bodě E na s. 13-21 výrokové části územního plánu odpůrkyně zdůvodnila koncepci uspořádání krajiny. Tuto koncepci dále rozvedla v odůvodnění územního plánu.

[24] NSS shrnuje, že stěžovatel měl objektivně možnost stanovení regulativu konkrétními námitkami zpochybnit, ale neučinil tak. V takovém případě je nutno klást na odůvodnění územního plánu nižší nároky a trvat na takovém odůvodnění, z něhož bude alespoň v nejobecnější rovině patrné, proč je regulace v územním plánu přísnější, než obecně povolený režim v § 18 odst. 5 stavebního zákona. Je zcela zřejmé, že omezení umístění zemědělských staveb a oplocení je v územním plánu odpůrkyně zakotveno s cílem zachovat hodnotný krajinný ráz území. Odůvodnění regulativů tedy v celkovém kontextu územního plánu obstojí. Napadené regulativy v územním plánu odpůrkyně proto NSS nepovažuje za nepřezkoumatelné.

[25] Optikou výše uvedeného lze také uzavřít, že s ohledem na procesní pasivitu stěžovatele nebyla odpůrkyně v obecné části územního plánu povinna zabývat se konkrétně ani proporcionalitou regulativů ve vztahu k vlastnickému právu stěžovatele. Nemůže tak činit ani soud v soudním řízení o návrhu na zrušení územního plánu. Zkoumat proporcionalitu řešení zakotveného v územním plánu může soud pouze v případě, že se k ní již vyjádřil odpůrce v procesu přípravy územního plánu na základě podané námitky či připomínky. V opačném případě by se jednalo o zásah do dělby moci, práva obce na samosprávu i do právní jistoty dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy územně plánovací dokumentace a nyní tuto územně plánovací dokumentaci respektují (srov. rozsudek ze dne 7. 10. 2011, čj. 6 Ao 5/2011-43, věc *Zlínský kraj*, bod 32, který správně citoval již krajský soud).

[26] NSS se ztotožňuje také se závěrem krajského soudu, že úprava regulativů v územním plánu odpůrkyně je zcela v souladu s § 18 odst. 5 stavebního zákona ve znění do 31. 12. 2017. Stavby uvedené v tomto ustanovení, zařízení a jiná opatření včetně staveb, které s nimi bezprostředně souvisejí včetně oplocení, lze v nezastavěném území umisťovat v případech, *pokud je územně plánovací dokumentace výslovně nevylučuje.* Zákon tedy připouští, že obec může umísťování staveb včetně oplocení v nezastavěných plochách omezit či zcela vyloučit. Stěžovatel v kasační stížnosti cituje toto ustanovení ve znění účinném od 1. 1. 2018, které připouští v územním plánu vyloučit v nezastavěném území stavby *z důvodu veřejného zájmu*. Krajský soud však v napadeném rozsudku správně uvedl, že i kdyby novelizovaná úprava dopadala na nynější kauzu, nic by to na posouzení věci nezměnilo. Zájem na ochraně krajinného rázu je totiž bez jakýchkoliv pochyb veřejným zájmem, na jehož ochranu pamatuje § 12 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

[27] Regulativy nejsou v rozporu ani s § 18 odst. 2 stavebního zákona, podle kterého [ú]*zemní plánování zajišťuje předpoklady pro udržitelný rozvoj území soustavným a komplexním řešením účelného využití a prostorového uspořádání území s cílem dosažení obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území*. Toto ustanovení nelze vykládat tak, že majitel pozemku má právní nárok na stanovení takových podmínek rozvoje plochy zahrnující pozemky v jeho vlastnictví, které by plně vyhovovaly jeho

pokračování

soukromoprávním zájmům (srov. rozsudek ze dne 19. 5. 2011, čj. 1 Ao 2/2011-17, věc *Klecany*, bod 71).

[28] NSS závěrem zdůrazňuje, že v rámci územního plánování správní soud plní svou přirozenou roli ochránce práv a svobod jednotlivce či politického společenství před excesivním vybočením ze zákonných a ústavních mantinelů. Úkolem soudu není určovat, jakým způsobem má být určité území využito a aktivně tak dotvářet územní plánování, ale pouze korigovat extrémy. V realitě územního plánování je nutno počítat se značnou variabilitou možných řešení a je v kompetenci příslušných správních orgánů, aby citlivě vážily zájmy veřejné a zájmy soukromé, a to zejména s ohledem na specifické historické, ekonomické, demografické a geografické podmínky dané obce. Za situace, kdy stanovení plošné regulace není zjevně excesivní ani neopodstatněné, kasační soud (v souladu se zásadou zdrženlivosti a minimalizace zásahu) přisvědčil krajskému soudu a nezákonnost napadeného opatření obecné povahy neshledal (srov. rozsudek ze dne 24. 10. 2007, čj. 2 Ao 2/2007-56, věc *Jistebnice*, č. 1462/2008 Sb. NSS).

V. Závěr a náklady řízení

[29] S ohledem na vše výše uvedené proto NSS zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta poslední s. ř. s.).

[30] O náhradě nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměl úspěch; odpůrkyně náklady řízení nepožadovala a ze spisu není ani vznik nákladů řízení zjevný.

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

V Brně dne 2. srpna 2018

Zdeněk Kühn
předseda senátu