

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Daniely Zemanové a soudců Michaely Bejčkové a Ladislava Derky v právní věci navrhovatele: **doc. Ing. P. D., Ph. D.**, zast. Mgr. Vojtěchem Blažkem, advokátem se sídlem Jiráskovo nám. 816/4, Plzeň, proti odpůrci: **statutární město Plzeň**, se sídlem nám. Republiky 1, Plzeň, zast. Mgr. Zdeňkem Plesníkem, advokátem se sídlem U Prašné brány 1078/1, Praha 1, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – Územního plánu Plzeň, v řízení o kasační stížnosti navrhovatele proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 20. 9. 2017, čj. 59 A 6/2017-88,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Navrhovatel je vlastníkem pozemku o výměře 1528 m² v k. ú. R. u P., který celý leží v ochranném pásmu lesa (v nejširším úseku je vzdálen 24 metrů od hranice lesa). V březnu 2014, kdy navrhovatel pozemek zakoupil za účelem výstavby rekreační chaty, byl v platnosti Územní plán města Plzně z roku 1995, podle nějž bylo možné na pozemek umístit stavbu individuální rekreace o maximální podlahové ploše 100 m². Když však navrhovatel na podzim 2016 požádal o umístění stavby chaty o ploše 65 m², nedostal souhlas od odboru životního prostředí Magistrátu města Plzně a samotná žádost o umístění stavby byla rovněž zamítnuta, a to pro rozpor s novým Územním plánem Plzeň, který byl schválen dne 8. 9. 2016.

[2] Navrhovatel se proto u Krajského soudu v Plzni domáhal zrušení opatření obecné povahy – Územního plánu Plzně v částech, které regulují lokalitu *7_7 Radčice – krajina*

a které se dotýkají jeho pozemku. Jednak považoval za nezákonné, že ve vzdálenosti 50 (výjimečně 30) metrů od lesa nelze podle územního plánu umísťovat žádné stavby; jednak napadal i to, že ve zmíněné lokalitě lze obecně umísťovat jen takové objekty určené pro individuální rodinnou rekreaci, jejichž zastavěná plocha nepřesahuje 40 m^2.

[3] Krajský soud návrh zamítl rozsudkem ze dne 20. 9. 2017. Vzdálenost 50 metrů od lesa, v níž podle územního plánu nelze umísťovat stavby, plně respektuje pravidlo stanovené v § 14 odst. 2 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích. Možnost snížit vzdálenost až na 30 metrů se zase nemůže dotknout navrhovatelových práv, protože jeho pozemek dosahuje vzdálenosti od lesa nanejvýš 24 metrů. Především však pozemek leží v *zastavěném území*, a naopak není *zastavitelnou či přestavbovou plochou*, na niž právě dopadá napadená část územního plánu (viz výrok I rozsudku krajského soudu).

[4] Ve vztahu k druhé námitce krajský soud zdůraznil, že tu jde o otázku proporcionality přijatého řešení. Navrhovatel neuplatnil při schvalování územního plánu žádné výhrady, a soud tedy mohl přezkoumat jen to, jak odpůrce v obecné rovině zdůvodnil vytýkanou změnu. Z územního plánu je patrná snaha snížit zastavěnost města, soustředit ji do určitých ploch a tam, kde už stavby stojí, dodatečně přijmout určité limity. Snížení zastavitelné plochy ze 100 na 40 m^2 je poměrně tvrdé, nelze je však považovat za exces, který jedině by mohl ospravedlnit kasační zásah správního soudu (viz výrok II krajského soudu).

II. Kasační stížnost navrhovatele a vyjádření odpůrce

[5] Proti výroku II rozsudku krajského soudu podal navrhovatel (stěžovatel) kasační stížnost pro nesprávné posouzení právní otázky a pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů.

[6] Krajský soud podle stěžovatele řádně nezdůvodnil, proč považuje výměru 40 m^2 zastavitelné plochy pro lokalitu *7_7 Radčice – krajina* za přiměřenou z hlediska subsidiarity a minimalizace zásahu a proč nejde o libovůli a diskriminaci. Nedostatek důvodů, kterým trpí rozsudek krajského soudu, nelze ospravedlnit ani údajnou stěžovatelovou pasivitou při projednávání územního plánu. Sporná omezující podmínka totiž byla do návrhu vložena až dodatečně, a stěžovatel nemohl uplatnit své připomínky podle § 50 odst. 3 stavebního zákona, ale jen námitky podle § 52 odst. 3 stavebního zákona, pro jejichž uplatnění navíc odpůrce stanovil nejkratší možnou lhůtu. Za těchto nevýhodných okolností nelze na stěžovatele hledět jako na osobu pasivní.

[7] Stěžovatel trvá na tom, že omezení zastavitelné plochy na max. 40 m^2 nesplňuje kritérium proporcionality v užším smyslu, jak je vymezila judikatura NSS, tedy že bylo provedeno v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli. Odpůrce navíc tento svůj krok nijak nevysvětlil a tento nedostatek se snažil napravit až ve vyjádření k návrhu, k čemuž nelze přihlížet. Odpůrce poukázal na to, že rekreační objekty začaly být využívány k trvalému bydlení a vymykají se ze struktury zástavby většiny prověřovaných rekreačních území, což je nežádoucí. Podle stěžovatele není rekreační objekt o výměře zastavitelné plochy 60 či 65 m^2 objektem způsobilým

k trvalému bydlení; navíc v jeho případě se neuplatnilo ani hledisko struktury zástavby, neboť na sousedním pozemku je umístěna stavba o výměře 70 m². Stěžovatel zdůraznil, že v okolních lokalitách s určením *rekreace individuální* byla stanovena vyšší hranice zastavitelnosti (60 či dokonce 80 m²). Hranice 40 m² je tak projevem odpůrcovy libovůle, navíc byla vymezena bez ohledu na velikost pozemků. Tato hranice neumožňuje využití pozemku, jaké stěžovatel zamýšlel (skladování ovoce a zeleniny, garážové stání pro zahradní traktor, chov včel).

[8] Stěžovatel proto žádal, aby NSS zrušil výrok II rozsudku krajského soudu a věc mu v tomto rozsahu vrátil k dalšímu řízení.

[9] Odpůrce se ztotožnil s důvody, které vedly krajský soud k výroku II, a navrhl zamítnutí kasační stížnosti. Popřel, že by se snažil dodatečně zdůvodnit územní plán až ve vyjádření k návrhu: pouze zde vysvětlil sporné otázky, a to s odkazy na konkrétní části územního plánu, které obsahují požadované úvahy. Odpůrce podotkl, že nový územní plán by sice měl respektovat určitou kontinuitu, zároveň je však příležitostí k přehodnocení dosavadního stavu regulace. Změny v území mohou být pro některé osoby změnami k horšímu, to samo o sobě však nemůže být důvodem ke zrušení územního plánu. Připomněl, že využití stěžovatelova pozemku je výrazně limitováno i právní úpravou ochrany lesa, která je na územním plánu zcela nezávislá.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[10] Kasační stížnost není důvodná.

[11] Krajský soud se řádně vypořádal s žalobními námitkami a žádné stěžovatelovy argumenty neopomněl; jeho rozsudek tak není nepřezkoumatelný. Stěžovatel spatřuje nepřezkoumatelnost v tom, že krajský soud podle něj nedostatečně reagoval na namítanou nepřiměřenost při stanovení zastavitelné plochy jeho pozemku v rekreační oblasti. Tato námitka ale ve skutečnosti zpochybňuje právní posouzení věci a míří k vlastnímu jádru argumentace krajského soudu.

[12] Krajský soud sice připouští, že snížení dosavadní zastavitelné plochy je ve stěžovatelově případě výrazné; ve svém rozsudku však vysvětlil, proč nemůže zkoumat konkrétní stěžovatelovy výhrady v tom směru, zda odpůrce při stanovení zastavitelnosti postupoval ještě přiměřeně, nebo zda již meze přiměřenosti překročil. Toto omezení plyne z role správního soudu a ze zásady subsidiarity soudního přezkumu a i podle NSS je krajský soud popsal správně.

[13] Již v usnesení ze dne 16. 11. 2010, čj. 1 Ao 2/2010-116, č. 2215/2011 Sb. NSS, se rozšířený senát NSS zabýval důsledky procesní pasivity navrhovatele při projednávání územního plánu v navazujícím soudním řízení. Rozšířený senát zdůraznil, že důvody a okolnosti případné procesní pasivity budou vždy individuální. Například při opakovaném veřejném projednání návrhu už navrhovatel nevznese námitku, kterou uplatnil při prvním projednávání; nebo je při schvalování návrhu vyhověno námitkám třetí osoby a územní plán je schválen v jiné podobě, na kterou už navrhovatel nebude moci zareagovat; nebo

původní vlastník žádné námitky neuplatnil, ale důsledky územního plánu dopadnou na jeho právního nástupce, který se stal vlastníkem až po schválení územního plánu. Tyto okolnosti tedy nemohou být důvodem pro odmítnutí návrhu kvůli nedostatku procesní legitimace navrhovatele; soud by se však jimi měl zabývat při zkoumání legitimace věcné (tedy při zkoumání důvodnosti návrhu) a měl by vždy konkrétně zvažovat, zda a do jaké míry bude moci navrhovatel uspět s námitkami poprvé uplatněnými až před soudem.

[14] Krajský soud správně uzavřel, že při projednávání územního plánu stěžovatel nevznesl žádné výhrady vztahující se k regulaci jeho pozemku. Teprve v návrhu ke krajskému soudu stěžovatel namítl, že územní plán nepřiměřeně omezil zastavitelnost jeho pozemku. I NSS má za to, že námitka nemůže být již jen z tohoto důvodu úspěšná. Tento typ námitky přináší nutnost poměřovat střet různých zájmů a zkoumat proporcionalitu přijatého řešení. Právě ve vztahu k tomuto (poslednímu, pátému) kroku tzv. algoritmu přezkumu opatření obecné povahy (srov. č. 740/2006 Sb. NSS) je tak třeba důsledně trvat na tom, aby navrhovatel sdělil své výhrady již při přijímání územního plánu. Jen tak na ně může pořizovatel územního plánu konkrétně zareagovat a do odůvodnění územního plánu promítnout všechny své úvahy o tom, jak zvážil různé zájmy a proč považuje přijaté řešení za přiměřené a nejvhodnější.

[15] Stěžovatel však zůstal při projednávání územního plánu pasivní, a nemůže proto nyní odpůrci vyčítat, že nepředjímal jeho nespokojenost s dopadem územního plánu na zastavitelnost jeho pozemku a že z vlastní iniciativy tuto otázku dopodrobna neřešil. Jak uvedl již rozšířený senát, řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy „*není nástrojem rozhodování věcných sporů o využití území: tyto spory zásadně mají být vypořádány v řízení před správními orgány*“. Soud pak může zkoumat jen to, co zkoumal již správní orgán, a nejvíce to platí právě při hodnocení proporcionality přijatého řešení.

[16] Krajský soud zkoumal i to, zda stěžovateli něco (viz bod [13]) nebránilo v uplatnění argumentů vztahujících se k zastavitelnosti pozemku již při projednávání územního plánu. Zjistil, že tato konkrétní regulace nebyla v návrhu územního plánu obsažena od samého počátku, ale že byla do návrhu doplněna dodatečně teprve v souvislosti s veřejným projednáním. Jeho závěru, že i v takové situaci stěžovatel mohl a měl uplatnit své námitky, nelze nic vytknout. Rozšířený senát ve svých úvahách kladl důraz na to, aby navrhovateli (typicky vlastníku pozemku) nebyl znemožněn věcný přezkum námitek před soudem v situaci, kdy se ve správním řízení *vůbec bránit nemohl* nebo kdy své výhrady materiálně uplatnil, i když ne v okamžiku *procesně* nejvhodnějším. Stěžovatelova situace však s těmito případy není srovnatelná. Regulace jeho pozemku byla do návrhu územního plánu doplněna procesně řádným postupem v době, kdy byl již stěžovatel přes rok a půl vlastníkem pozemku a mohl na tuto změnu reagovat. Této možnosti nevyužil, což krajský soud právem označil za procesní pasivitu.

[17] Není ani jasné, co stěžovatel míní zmínkou o „*nejkratší možné zákonem přípustné lhůtě*“ pro vznesení námitek proti doplněnému návrhu územního plánu, protože zákon žádné rozmezí lhůt nestanoví. Podle § 52 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), mohou dotčené osoby podle odstavce 2 (tj. zejména vlastníci pozemků) uplatnit námitky nejpozději do sedmi dnů ode dne veřejného projednání. Lhůtu sedmi dnů tedy odpůrce neurčil vlastním rozhodnutím – je dána

pokračování

zákonem. Nelze tak od odpůrce žádat, aby stěžovateli v zájmu zachování jeho procesních práv poskytl lhůtu „*podstatně delší*“: tím by porušil zákon.

[18] S výjimkou úvah o tom, zda stěžovatelova pasivita byla skutečná, nebo „*údajná*“, se obsah kasační stížnosti míjí s důvody, které ve svém rozsudku předložil krajský soud. Ačkoli krajský soud srozumitelně vysvětlil, že a proč se nemůže zabývat namítanou nepřiměřeností zásahu do stěžovatelova vlastnického práva ani tvrzenou libovůlí a diskriminací, trvá stěžovatel na tom, že zásah byl nepřiměřený, svévolný a diskriminační a chce, aby soud tyto námitky věcně přezkoumal. To ale není možné.

[19] Stěžovatel se dovolává judikatury NSS (1 Ao 1/2005, 1 Ao 1/2009), která popsala princip proporcionality. Tato judikatura však nemůže stěžovateli prospět. I když jsou totiž zde uvedené (a stěžovatelem citované) pasáže stále platné, jedná se o obecné úvahy popisující, na co má soud dbát, *jestliže* se při svém přezkumu dostane do fáze hodnocení přiměřenosti regulace územního plánu. Pokud se však soud do této fáze vůbec nedostane – což je zcela v rukou navrhovatele a jeho aktivity při projednávání územního plánu –, popisovaný postup se neuplatní.

[20] Pár poznámek závěrem. Podle kasační stížnosti chybějí v územním plánu konkrétní a přesvědčivé důvody, pro něž odpůrce takto výrazně omezil stěžovatelovo vlastnické právo. NSS nepokládá za vhodný poněkud uštěpačný tón, kterým stěžovatel líčí, jak odpůrce teprve v replice k žalobě „*dodatečně přispěchal*“ s podrobnou argumentací vztahující se ke sporné lokalitě. Odpůrcův postup v řízení před soudem byl totiž v první řadě reakcí na to, že se svými konkrétními argumenty „*přispěchal*“ teprve v žalobě sám stěžovatel. Kdyby stěžovatel býval uplatnil své námitky již před přijetím územního plánu, mohl se od odpůrce dočkat podrobného zdůvodnění zamýšlené regulace, a i kdyby svou argumentací nedosáhl jejího zmírnění, právem by pak čekal od správního soudu, že se jeho námitkami bude zabývat věcně a ve vší konkrétnosti.

[21] Zejména vhodná by bývala byla argumentace okolními rekreačními lokalitami, v nichž - podle stěžovatelova tvrzení – byla stanovena zastavitelnost o 50 nebo dokonce o 100 procent vyšší. Jestliže námitka konfrontuje pořizovatele územního plánu s odlišnou regulací podobných lokalit, měl by pořizovatel velmi podrobně vysvětlit, proč je takto odlišná regulace vhodná a potřebná. Tato argumentace však při projednávání územního plánu nezazněla a poprvé ji stěžovatel uplatnil až v kasační stížnosti.

[22] Je ale třeba podotknout, že poukaz na stavební regulaci a vůbec na poměry na okolních pozemcích může být vážným argumentem jen tehdy, hodnotí-li účastník tuto otázku komplexně a nevybírá-li si jen ojedinělé příklady, které se mu zrovna hodí. Stěží by tedy mohl stěžovatel čehokoli dosáhnout s námitkou, podle níž na jednom ze sousedních pozemků stojí chata o rozloze 70 m^2, jestliže zároveň zamlčuje, že na zbylých jedenácti pozemcích v sousedství jsou umístěny výlučně nemovitosti o rozloze mezi 16 a 36 m^2. Není zřejmé, proč by právě ojediněle velká stavba (která navíc vznikla v době, kdy regulace byla mírnější) měla být měřítkem pro celé okolí.

IV. Závěr a náklady řízení

[23] NSS proto zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou podle § 110 odst. 1 s. ř. s., věty poslední.

[24] O náhradě nákladů řízení rozhodl NSS podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, a nemá tak právo na náhradu nákladů řízení; odpůrci pak v řízení nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 20. září 2018

Daniela Zemanová
předsedkyně senátu