ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Foltase a soudců JUDr. Pavla Molka a Mgr. Lenky Krupičkové v právní věci navrhovatelů: **a) P. K., b) Ing. A. P.,** oba zastoupeni JUDr. Danou Novákovou, advokátkou se sídlem Nádražní 2229/54, Žďár nad Sázavou, proti odpůrci: **Město Žďár nad Sázavou,** se sídlem Žižkova 227/1, Žďár nad Sázavou, zastoupen Mgr. Jiřím Nezhybou, advokátem se sídlem Údolní 567/33, Brno, v řízení o kasační stížnosti odpůrce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 3. 3. 2017, č. j. 64 A 6/2016 - 99,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Odpůrce **je povinen** zaplatit navrhovatelům na náhradě nákladů řízení částku 6 365 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupkyně navrhovatelů JUDr. Dany Novákové, advokátky.

Odůvodnění:

I.

[1] Navrhovatelé se u Krajského soudu v Brně domáhali zrušení opatření obecné povahy - územního plánu města Žďáru nad Sázavou vydaného dne 8. 9. 2016, pod. č. 16/2016/ORÚP/8 (dále též „územní plán“), a to v části týkající se pozemků p. č. X v katastrálním území X. Uvedli, že jako spoluvlastníci dotčených pozemků byli vydáním územního plánu zkráceni na svých právech, neboť předmětné pozemky spadající podle předchozího územního plánu do ploch „Individuální rekreace – zahrady – I“ a „Veřejná prostranství a zeleň – Z“ byly územním plánem nově zařazeny do ploch zemědělských „NZ.1 – orná půda“ a „NZ.2 – trvalé travní porosty“. Došlo tak k jejich mnohonásobnému znehodnocení a zamezení zamýšlené možnosti jejich využití pro původní záměr – individuální rekreaci, která je ve fázi zpracování podkladů pro územní rozhodnutí. Změna

nadto proběhla za účelem zvýhodnění jiných pozemků v dané lokalitě, zejména pozemků p. č. X. Navrhovatelé dále uvedli, že odpůrce vypořádal jejich námitky vznesené v rámci schvalovacího procesu územního plánu účelově, když uvedl, že rozptýlené plochy individuální rekreace mají lepší dopad na krajinný ráz, a proto návrh územního plánu nahrazuje plochu individuální rekreace o výměře 10,02 ha ve III. a IV. třídě ochrany půdy několika menšími zastavitelnými plochami individuální rekreace tak, aby se tyto neakumulovaly do jedné velké plochy. Pozemky navrhovatelů ovšem splňují podmínky pro rozvoj rekreace v menších izolovaných lokalitách, aniž by došlo k narušení vzhledu krajiny a nadto se nachází v obdobné vzdálenosti od ostatních rekreačních lokalit jako pozemky p. č. X. Pozemky navrhovatelů jsou také lépe dopravně dostupné, protože sousedí se silnicí – p. č. X a lze je napojit na inženýrské sítě. Změnou územního plánu tudíž došlo k podstatnému dotčení jejich vlastnických práv, a to nikoliv pouze v míře, kterou lze po každém vlastníkovi spravedlivě požadovat. Územní plán porušuje principy proporcionality a zásady minimalizace zásahu do práv vlastníků dotčených pozemků. Schválená změna využití pozemků nesleduje veřejný zájem deklarovaný v odůvodnění územního plánu, nýbrž se jedná o individuální uspokojení potřeb jiného vlastníka pozemků v dané lokalitě, a to na úkor navrhovatelů.

II.

[2] Krajský soud rozsudkem uvedeným ve výroku tohoto rozhodnutí územní plán zrušil v části týkající se pozemku p. č. X. Ve zbytku návrh zamítl.

[3] V odůvodnění rozsudku uvedl, že při přezkumu územního plánu je namístě zdrženlivý přístup založený na testu proporcionality. V projednávané věci proti sobě stojí veřejný zájem města na ochraně krajinného rázu a rekreačního potenciálu území a vlastnické právo navrhovatelů. V případě pozemku p. č. X test proporcionality vyznívá ve prospěch navrhovatelů, neboť neobstojí kritérium potřebnosti, zásada minimalizace zásahu a subsidiarity. Odpůrce podle soudu vymezil (dle textu vypořádání námitek navrhovatelů a odůvodnění územního plánu) postup pro hodnocení vhodných oblastí určených pro rekreaci – při tomto zohledňoval zejména ochranu krajinného rázu a rekreačního potenciálu území, když akcentoval, že vytváření souvislých rozsáhlých ploch chatových osad ve volné krajině není žádoucí. Při aplikaci těchto kritérií měl odpůrce zůstat zcela konzistentní a aplikovat je na všechny pozemky. Takto však nepostupoval. Soud totiž z obsahu hlavního výkresu napadeného územního plánu zjistil, že odpůrce navzdory této své argumentaci rozšířil v několika oblastech polohově blízkých pozemku navrhovatelů již stávající plochy sloužící k individuální rekreaci o návrhové plochy pozemků s funkčním využitím pro individuální rekreaci, čímž naopak dále fakticky zvětšil již v současnosti velmi rozsáhlou monofunkční plochu. Jedná se především o návrhové plochy Z73, Z74 a Z75, jež navazují na rekreační oblast v okolí rybníka Velká Strana, a dále o návrhovou plochu Z70, jež navazuje na rekreační oblast v okolí Lázničkova rybníka a Velkého krejdského rybníka. Uvedené návrhové plochy společně se stávajícími plochami sloužícími pro individuální rekreaci vytvářejí nepochybně souvislé a rozsáhlé plochy chatových osad, jež odporují záměru vymezenému odpůrcem. V tomto směru považoval soud za nutné zaměřit se především na navrhovateli připomínaný pozemek p. č. X, který je v návrhové ploše Z72 nově vymezen v rozloze 25 050 m^2 jako zastavitelná plocha pro rekreaci. Návrhovou plochu o takových rozměrech není dle názoru soudu možné bez

dalšího označit za plochu rekreace vymezenou v co nejšetrnější a nezbytné míře. V případě pozemku p. č. X ve vlastnictví navrhovatelů by však proklamovaného cíle bylo možno dosáhnout tak, že by alespoň část pozemku p. č. X splňující rozměry pro podřazení do menších rekreačních ploch byla územním plánem vymezena jako plocha pro individuální rekreaci s tím, že by se tato část pozemku nacházela v dostatečném odsazení od návrhové plochy Z70. Takové řešení by podle názoru krajského soudu tolik nezasahovalo do vlastnických práv navrhovatelů a umožňovalo by (byť částečnou) realizaci původního stavebního záměru navrhovatelů. Odpůrce tudíž nedostál svému konkrétně nastavenému postupu pro vymezení ploch pro individuální rekreaci, resp. dostatečně nezdůvodnil, proč návrhovou plochu individuální rekreace přesunul z pozemků navrhovatelů na jiné, avšak velmi blízké, místo se srovnatelnými podmínkami v návaznosti na již fungující rekreační oblasti. Krajský soud dále nesouhlasil s tím, že by bylo možné klást navrhovatelům k tíži, že do konce účinnosti původního územního plánu nezapočali s realizací svého investorského záměru. Soud v této souvislosti uvedl, že mezi odpůrcem a navrhovateli probíhalo jednání stran odkupu předmětných pozemků. Toto jednání založilo legitimní očekávání navrhovatelů, že dojde k odkupu pozemků, pročež navrhovatelé návazně nezačali realizovat svůj investiční záměr. Krajský soud nadto dodal, že i v případě, kdy by žádné jednání o prodeji pozemků mezi stranami neproběhlo a navrhovatelé přesto se svým investorským záměrem nezapočali, nemohlo by být takové jednání přičítáno k jejich tíži, neboť jim ze zákona žádná taková povinnost (povinnost začít realizovat investorský záměr) nenáleží.

III.

[4] Proti rekapitulovanému rozsudku podal odpůrce (dále také „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[5] Podle stěžovatele krajský soud zcela přehlédl některé stěžovatelem uváděné důvody změny územního plánu. V průběhu ústního jednání před krajským soudem zaměstnankyně stěžovatele uvedla: 1) zvolené řešení je příznivější z hlediska krajinného rázu, neboť pozemek navrhovatelů se rozprostírá ve volné krajině, zatímco plochy Z72 a Z75 jsou obklopeny lesním porostem, a nejsou proto tak pohledově exponované; 2) v případě ponechání pozemku navrhovatelů jako zastavitelného by v jedné části vznikl neobhospodařovatelný pozemek; 3) k redukci zastavitelných ploch na pozemku navrhovatelů přistoupil stěžovatel preventivně (při místním šetření v roce 2010 nadřízený krajský úřad z důvodu narušení krajinného rázu nesouhlasil s tím, že by na pozemku navrhovatelů mohly být postaveny chaty). V rámci vypořádání námitek navrhovatelů a ve vyjádření k návrhu adresovaném krajskému soudu dále stěžovatel poukázal na nutnost směrové úpravy silnice III/35421 v souvislosti s úpravou železničního přejezdu, během které nelze vyloučit zásah do pozemků navrhovatelů. Vzhledem k tomu, že soud tyto (zásadní) argumenty přehlédl, zatížil rozsudek nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů ve smyslu § 103 odst. 1 s. ř. s. Nepřezkoumatelnost rozsudku pak způsobuje i fakt, že krajský soud zamítl pro nadbytečnost návrh navrhovatelů na dokazování týkající se jednání mezi stěžovatelem a navrhovateli ohledně koupě pozemků, ale i přes tento fakt soud vyvozoval z těchto (neprovedených) důkazů věcné závěry.

[6] Stěžovatel je dále názoru, že splnil podmínky testu proporcionality, když novou koncepci územního rozvoje zvolil uvážlivě. Naopak krajský soud vykročil z mantinelů zdrženlivého přezkumu rozhodování územních samosprávných celků o jejich území. Soud se měl omezit na posouzení, zda stěžovatelem zvolené řešení je vhodné a odpovídá požadavkům zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění účinném pro rozhodné období (dále jen „stavební zákon“) a jeho prováděcích předpisů. Stěžovatel je přesvědčen, že změnu funkčního využití pozemků navrhovatelů řádně zdůvodnil. Provedená volba pak nebyla svévolná ani diskriminační, nýbrž byla podepřena relevantními důvody. Vzhledem k tomu, že se jednalo o zcela nový územní plán, nebyl stěžovatel povinen podrobně odůvodňovat každou jednotlivou změnu. Podrobné odůvodnění změny územního plánu byl povinen poskytnout k případné námitce dotčených osob. V projednávané věci vznesli navrhovatelé dvě námitky, kdy pouze jedna z nich byla přípustná. V ní uvedli, že se změnou funkčního využití nesouhlasí, neboť povede ke znehodnocení jejich pozemků, na kterých plánovali stavět, a to na úkor pozemků p. č. X (plochy Z72 a Z75). Na takto formulovanou námitku stěžovatel reagoval dostatečně.

[7] Zaprvé uvedl, že důvodem změny funkčního využití je ochrana krajinného rázu a rekreačního potenciálu území, neboť vytváření rozsáhlých ploch chatových osad ve volné krajině není žádoucí (došlo naopak k vymezení několika menších zastavitelných ploch s možností umisťování staveb pro rodinnou rekreaci, což je šetrnější přístup k ochraně krajinného rázu respektující zájem obyvatelstva na rekreaci). Zadruhé pak stěžovatel poukázal na požadavky nadřazené územně plánovací dokumentace, Zásad územního rozvoje Kraje Vysočina ze dne 16. 9. 2008, které požadovaly ověřit rozsah zastavitelných ploch v sídlech a stanovit směry jejich využití s ohledem mj. na ochranu krajiny a dále vyloučit při vymezování zastavitelných ploch možné střety s potřebami ochrany kulturních hodnot, zejména nepříznivých vizuálních kontrastů. Tento požadavek se v územním plánu promítl mj. ve formě redukce rozsáhlých ploch pro rekreaci. V rámci vypořádání námitky navrhovatelů dále stěžovatel zdůraznil, že řešení podle předchozího územního plánu by nesplňovalo podmínky stavebního zákona a jeho prováděcích předpisů.

[8] V kasační stížnosti pak v této souvislosti dodal, že jelikož doposud nedošlo k zastavění pozemků, musely by tyto být nově vymezeny jako zastavitelné plochy, na které by bylo nutno aplikovat pravidla dle § 55 odst. 4 stavebního zákona („*další zastavitelné plochy lze změnou územního plánu vymezit pouze na základě prokázání potřeby vymezení nových zastavitelných ploch*“) a § 5 odst. 1 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu („*aby ochrana zemědělského půdního fondu byla při územně plánovací činnosti prováděné podle zvláštních předpisů zajištěna, jsou pořizovatelé a projektanti územně plánovací dokumentace a územně plánovacích podkladů povinni řídit se zásadami této ochrany (§ 4), navrhnout a zdůvodnit takové řešení, které je z hlediska ochrany zemědělského půdního fondu a ostatních zákonem chráněných obecných zájmů nejvýhodnější. Přitom musí vyhodnotit předpokládané důsledky navrhovaného řešení na zemědělský půdní fond, a to zpravidla ve srovnání s jiným možným řešením*“). Územní plán musí nadto obsahovat základní podmínky ochrany krajinného rázu [příloha 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb., bod I., písm. f)]. Stěžovatel by jen těžko zdůvodnil, proč vymezení zastavitelné plochy

pro rodinnou rekreaci o výměře 10 ha na zemědělských pozemcích odpovídá těmto požadavkům.

[9] Stěžovatel nesouhlasil ani s argumentací krajského soudu stran nutnosti zrušení územního plánu z důvodu nekonzistentního postupu stěžovatele založeného vymezením nových ploch pro rekreaci (Z70, Z72, Z73, Z74, Z75). Stěžovatel v této souvislosti uvedl, že navrhovatelé v návrhu poukazovali pouze na plochy Z72 a Z75. Zabýval-li se krajský soud i plochami Z70, Z73 a Z74, překročil § 101d odst. 1 s. ř. s. Po stěžovateli nebylo lze požadovat odůvodnění funkčního využití na daných plochách, pokud na tyto navrhovatelé nepoukazovali. Stěžovatel nadto poukázal na skutečnost, že plochy Z72 a Z75 nejsou srovnatelné s pozemky navrhovatelů. Pozemky navrhovatelů vymezené jako plocha pro rekreaci měly podle původního plánu výměru 8,5 ha (původní plocha č. 255, jejíž součástí pozemky byly, měla výměru cca 10 ha). Plocha Z72 má přitom výměru 2,5 ha a plocha Z75 0,6 ha. Co se pak týče návaznosti pozemků na již existující plochy rekreace, plocha Z72 tuto podmínku splňuje, neboť je od takových ploch oddělena lesními porosty. Plocha Z75 sice navazuje na existující plochu rekreace, nicméně se jedná o mnohem menší plochu, než na jakou by navazovaly pozemky navrhovatelů. Plochy Z72 a Z75 jsou nadto obklopeny lesními pozemky, na kterých se nachází vzrostlá zeleň, proto by výstavba zde nebyla z hlediska krajinného rázu natolik problematická. Stěžovatel je proto přesvědčen, že jeho úvaha byla zcela racionální a logická a výsledné řešení plně respektuje vytyčený legitimní cíl, tj. ochranu krajinného rázu prostřednictvím atomizace ploch rekreace. Za nesprávná považuje stěžovatel i tvrzení krajského soudu ve vztahu k jednání mezi stěžovatelem a navrhovateli o odkoupení předmětných pozemků (jednání o koupi pozemků iniciovali sami navrhovatelé a toto probíhalo pouze po dobu 2 měsíců v roce 2014 atp.). Podle stěžovatele nelze souhlasit ani s tím, že stěžovatel byl při změně územního plánu motivován neúspěšným pokusem o koupi předmětných pozemků. Nesprávná jsou pak i tvrzení, že stěžovatel změnou územního plánu zvýhodnil jednoho konkrétního vlastníka, neboť pozemky na plochách Z72 a Z75 vlastní jiné osoby.

IV.

[10] Navrhovatelé ve vyjádření ke kasační stížnosti vyslovili souhlas se závěry krajského soudu. Tvrzení stěžovatele, že ke změně funkčního využití daných ploch došlo s cílem rozptýlení ploch individuální rekreace, je nepravdivé. Nově navržené plochy individuální rekreace navazují na již existující rekreační lokality a rozšiřují tak monofunkční lokalitu, což je v přímém rozporu se záměrem sledovaným novým územním plánem. Tvrzení stěžovatele stran směrové úpravy silnice III/35421 a nesouhlasu nadřízeného krajského úřadu jsou pouhými spekulacemi. Navrhovatelé dále dodali, že jejich pozemek p. č. X je stejně jako plochy Z72 a Z75 obklopen lesními porosty. Podle navrhovatelů provedená změna územního plánu ve vztahu k pozemku p. č. X nesplňuje kritéria proporcionality a subsidiarity, nýbrž diskriminačně zvýhodňuje vlastníky jiných pozemků na úkor navrhovatelů. Navrhli kasační stížnost zamítnout.

V.

[11] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[12] Kasační stížnost není důvodná.

[13] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkami poukazujícími na nepřezkoumatelnost rozsudku soudu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Bylo by totiž předčasné zabývat se právním posouzením věci samé, bylo-li by současně napadené rozhodnutí skutečně nepřezkoumatelné.

[14] Zdejší soud při posuzování nepřezkoumatelnosti rozsudků krajských soudů vychází z ustálené judikatury Ústavního soudu (např. nálezy ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, č. 34/1996 Sb. ÚS, a ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, č. 85/1997 Sb. ÚS), podle níž jedním z principů, které představují součást práva na řádný a spravedlivý proces (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, čl. 1 Ústavy), jež vylučuje libovůli při rozhodování, je povinnost soudů své rozsudky řádně odůvodnit (ve správním soudnictví podle § 54 odst. 2 s. ř. s.). To potvrzuje i navazující judikatura Ústavního soudu, např. nález ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, č. 64/2007 Sb. ÚS, v němž Ústavní soud vyslovil, že „*odůvodnění rozhodnutí soudu jednajícího a rozhodujícího ve správním soudnictví, z něhož nelze zjistit, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodné skutečnosti, nevyhovuje zákonným požadavkům kladeným na obsah odůvodnění a v konečném důsledku takové rozhodnutí zasahuje do základních práv účastníka řízení, který má nárok na to, aby jeho věc byla spravedlivě posouzena*“. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, vyslovil, že pokud „*z odůvodnění napadeného rozsudku městského soudu není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu, z jakého důvodu nepovažoval za důvodnou právní argumentaci stěžovatele v žalobě a proč subsumoval popsaný skutkový stav pod zvolené právní normy, pak je třeba pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a tím i nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.*“. Nepřezkoumatelností z důvodu nesrozumitelnosti se Nejvyšší správní soud zabýval např. v rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, podle něhož lze „*za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost obecně považovat takové rozhodnutí soudu, z jehož výroku nelze zjistit, jak vlastně soud ve věci rozhodl, tj. zda žalobu zamítl, odmítl nebo jí vyhověl, případně jehož výrok je vnitřně rozporný. Pod tento pojem spadají i případy, kdy nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostatcích odůvodnění soudního rozhodnutí. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody.*“

[15] Kasační soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu a dospěl k názoru, že není nepřezkoumatelný. Z jeho odůvodnění je zřejmé, z jakého skutkového stavu soud vyšel, jak vyhodnotil pro věc rozhodné skutkové okolnosti a jak je následně právně posoudil. Nelze přisvědčit tvrzení stěžovatele, že rozsudek je stižen nepřezkoumatelností způsobenou nedostatkem důvodů rozhodnutí. Z rozsudku krajského soudu jednoznačně vyplývají důvody, které krajský soud vedly k částečnému vyhovění návrhu. Krajský soud v napadeném rozsudku prezentoval ucelený argumentační systém, jehož závěry jsou zcela

dostatečné (rozsudek má 28 stran) a přezkoumatelné, přičemž nebylo jeho povinností vyvrátit všechna jednotlivá tvrzení stěžovatele [nález Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009 sp. zn. III. ÚS 989/08 (N 26/52)].

[16] Pokud pak stěžovatel vytýkal krajskému soudu, že se řádně nezabýval i argumentací, která byla uplatněna nově až v průběhu soudního řízení (tj. nebyla obsažena v samotném napadeném územním plánu), konstatuje zdejší soud, že podle konstantní judikatury správních soudů není správní orgán oprávněn doplňovat argumentaci neuvedenou v přezkoumávaném aktu až v soudním řízení (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2008, č. j. 8 Afs 66/2008 - 71, ze dne 29. 6. 2016, č. j. 2 As 58/2016 - 25, či rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 12. 2005, č. j. 11 Ca 207/2005 - 23). Krajský soud postupoval správně, zabýval-li se primárně argumenty uvedenými v odůvodnění napadeného územního plánu (zejména v jeho části týkající se vypořádání námitek navrhovatelů proti změně funkčního využití jejich pozemků). Jak vyplývá z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu (viz např. rozsudek ze dne 12. 11. 2009, č. j. 1 As 64/2009 - 153): „*Je to žalobce, kdo určuje rozsah a meze přezkumu napadeného rozhodnutí v podobě žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), a proto nevypořádá-li se soud s argumentací žalovaného, pak tím může ovlivnit kvalitu a sílu svého právního názoru, nikoli však zatížit své rozhodnutí vadou spočívající v nepřezkoumatelnosti.*“

[17] Nelze nadto přehlédnout, že některé z údajně opomenutých zásadních argumentů, které stěžovatel v řízení uplatnil, měly marginální, popř. hypotetickou a spekulativní povahu. Uvedené se týká naprosto obecného a ničím nerozvedeného tvrzení, že v případě ponechání pozemku navrhovatelů jako zastavitelného, by v jedné části vznikl neobhospodařovatelný pozemek. Není totiž vysvětleno, z jakého důvodu by se tak stalo (a nadto proč je tato skutečnost tak zásadní, aby odůvodňovala zásah do vlastnického práva navrhovatelů). To stejné platí i pro argument stěžovatele stran směrové úpravy silnice III/35421, která by mohla zasáhnout pozemek navrhovatelů (není jisté, zda se tak stane a jakým způsobem by se tak mělo stát) a stran místního šetření provedeného v roce 2010 (toto se nevztahovalo *a priori* k procesu pořizování územního plánu a není o něm ve spisovém materiálu založen jakýkoli podklad). Obdobně lze nahlížet i na obecné tvrzení zaměstnankyně stěžovatele uvedené u ústního jednání, že ponechání pozemku navrhovatelů v plochách pro rekreaci by (na rozdíl od pozemků nově určených k individuální rekreaci) odporovalo nutnosti ochrany krajinného rázu z důvodu pohledové exponovanosti pozemku navrhovatelů.

[18] Stejně tak nelze přijmout tvrzení stěžovatele, že krajský soud zatížil svoje rozhodnutí vadou dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., pokud vyvozoval závěry z neprovedených důkazních prostředků týkajících se jednání mezi stěžovatelem a navrhovateli ohledně koupě pozemků. Z rozsudku krajského soudu totiž vyplývá, že na soudním jednání krajský soud provedl důkazy týkající se právě předmětné koupě pozemků. Ostatně na tomto krajský soud primárně nepostavil zrušení územního plánu.

[19] Nejvyšší správní soud neshledal ani žádnou další vadu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., pro kterou by bylo nutno přistoupit ke zrušení rozsudku krajského soudu.

[20] Dále se Nejvyšší správní soud zabýval jádrem dané věci, tj., otázkou, zda krajský soud pochybil, pokud zrušil územní plán v části týkající se pozemku p. č. X.

[21] Postup při soudním přezkumu územních plánů byl zdejším soudem opakovaně řešen. Z judikatury Nejvyššího správního soudu (viz např. rozsudek ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, publ. pod č. 740/2006 Sb. NSS, a na něj navazující rozsudky) vyplývá tzv. algoritmus přezkumu opatření obecné povahy. Tento algoritmus spočívá v pěti krocích, a to zkoumání, zda za prvé, je dána pravomoc správního orgánu vydat opatření obecné povahy; za druhé, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání *ultra vires*); za třetí, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem; za čtvrté, zda je opatření obecné povahy co do obsahu v rozporu se zákonem (materiální kritérium); a za páté v přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality (kritérium přiměřenosti regulace). Použitelnost tohoto algoritmu jako celku je dnes zčásti omezena v důsledku novely soudního řádu správního, která stanovila vázanost soudu rozsahem a důvody návrhu na zrušení opatření obecné povahy (zákon č. 303/2011 Sb., k tomu viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2013, č. j. 2 Aos 1/2013 - 138), z hlediska systematiky přezkumu opatření obecné povahy zůstává nicméně nadále aplikovatelný (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2017, č. j. 2 As 251/2017 - 33).

[22] V nyní projednávané věci krajský soud postupoval zcela v souladu s citovanou judikaturou a provedl pětistupňový test přezkumu územního plánu. Sporným se pak mezi stranami stalo splnění pátého kroku daného algoritmu. Krajský soud dospěl k závěru, že územní plán požadavek proporcionality nesplňuje, stěžovatel s tímto názorem nesouhlasí. Dále je názoru, že soud nepostupoval při posouzení proporcionality územního plánu zdrženlivě, jak mu to ukládá judikatura.

[23] Stěžovateli lze přisvědčit v tom, že správní soudy jsou při pátém kroku uvedeného algoritmu, tj. při posuzování proporcionality územního plánu, povinny postupovat spíše zdrženlivě. V rozsudku ze dne 28. 3. 2013, č. j. 1 Aos 3/2012 - 59, například zdejší soud uvedl, že: „*Nejvyšší správní soud při přezkumu různých forem územně plánovací dokumentace (zejména územních plánů) akcentoval také nutnost přistupovat k hodnocení přiměřenosti v nich obsažené regulace s nejvyšší opatrností a zdrženlivostí. Je totiž třeba ji posuzovat v kontextu práva obce (či kraje) na samosprávu, které inherentně zahrnuje i právo uspořádat své územní poměry podle vlastních představ (rozsudky NSS ze dne 5. 2. 2009, č. j. 2 Ao 4/2008 – 88, a ze dne 31. 8. 2011, č. j. 1 Ao 4/2011 - 42, bod [32]). V případě územního plánování jde totiž vždy o vyvážení zájmů vlastníků dotčených pozemků s ohledem na veřejný zájem, kterým je v nejširším slova smyslu zájem na harmonickém využití území. Tato harmonie může mít nespočetně podob a ve své podstatě nebude volba konkrétní podoby využití určitého území výsledkem ničeho jiného než určité politické procedury v podobě schvalování územního plánu. Správní soud tedy není oprávněn posuzovat vhodnost funkčního využití té které lokality (rozsudek ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 3/2007 - 73).*“

[24] V citovaném rozsudku ovšem zdejší soud dále uvedl, že oprávnění obce uspořádat si své územní poměry není bezbřehé, ale je limitováno zákonem stanovenými podmínkami a omezeními a v obecné rovině též omezeními plynoucími ze samotného ústavního

pořádku (požadavek rovného zacházení, předvídatelnosti právní regulace, minimalizace zásahů do individuálních práv fyzických a právnických osob, atd.) – viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 2. 2009, č. j. 2 Ao 4/2008 - 88. Územní plán může představovat zásadní omezení ústavně zaručeného práva vlastnit majetek (čl. 11 Listiny), které je přípustné pouze při splnění podmínek, jejichž komplex lze souhrnně označit za zásadu subsidiarity a minimalizace takového zásahu (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, body [47] až [52]). V rozsudku ze dne 5. 2. 2009, č. j. 2 Ao 4/2008 - 88, pak zdejší soud konstatoval, že jakkoli nejsou správní soudy vedeny zdrženlivým přezkumem územních plánů oprávněny posuzovat vhodnost funkčního využití té které lokality, nic jim nebrání posoudit „*zda (i při formálním splnění všech podmínek hmotného práva) nejde o řešení ve vztahu ke konkrétní osobě (navrhovateli) zjevně nepřiměřené, nezdůvodnitelné či diskriminační, nejde-li o zjevný exces, šikanu apod. (krok 5 algoritmu přezkumu).*“

[25] Krajský soud výše uvedeným judikaturním východiskům plně vyhověl a nevystoupil z mantinelů přezkumu proporcionality územních plánů, když v rámci pátého kroku výše uvedeného algoritmu (test proporcionality) zkoumal, zda územní plán ve vztahu k pozemku p. č. X splňuje kritéria minimalizace a subsidiarity zásahu. Plně respektoval povinnost zdrženlivého přístupu k přezkumu územního plánu a nepostupoval nepřípustně extenzivně; neposuzoval vhodnost využití konkrétních lokalit atp., nýbrž hodnotil, zda územním plánem proklamovaná východiska byla aplikována nediskriminačně a způsobem, který je ve vztahu k omezení vlastnického práva navrhovatelů proporcionální. Pokud pak krajský soud v rámci své argumentace operoval s možností rozdělení pozemku p. č. X na plochy s různým funkčním využitím, činil tak zcela adekvátně za účelem demonstrace nepřiměřenosti zásahu do vlastnických práv navrhovatelů (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 8. 2016, č. j. 5 As 175/2014 - 29).

[26] Nejvyšší správní soud se dále zabýval otázkou, zda jsou závěry krajského soudu stran neproporcionality územního plánu (ve vztahu k pozemku p. č. X) věcně správné.

[27] Krajský soud shledal, že ve vztahu k uvedenému pozemku nebyla dodržena kritéria minimalizace a subsidiarity zásahu do vlastnických práv navrhovatelů. Dále krajský soud stěžovateli vytkl, že jím zvolená kritéria proklamovaná v rámci vypořádání námitek navrhovatelů uplatňoval nejednotně. Nejvyšší správní soud se s těmito závěry ztotožnil.

[28] Podle výše odkazovaného usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, publikovaného pod č. 1910/2009 Sb. NSS, soud v rámci testu proporcionality při přezkumu opatření obecné povahy „*především zkoumá, zda dotyčný zásah do vlastnického práva má ústavně legitimní a o zákonné cíle opřený důvod a zda je činěn jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle*“ (bod 52). Z citovaného rozhodnutí rozšířeného senátu tedy vyplývá, že v případě, kdy je územním plánem zasaženo do vlastnického práva osoby, musí soud k návrhové námitce zkoumat, zda byly odpůrcem v daném případě dodrženy zásady subsidiarity a minimalizace zásahu. Ty budou dodrženy v případě kumulativního splnění následujících předpokladů: a) zásah má ústavně legitimní a o zákonné cíle opřený důvod, b) zásah je činěn v nezbytně nutné

míře, c) zásah je činěn nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, d) zásah je činěn nediskriminačním způsobem a e) zásah je činěn s vyloučením libovůle (viz i rozsudek zdejšího soudu ze dne 16. 2. 2016, č. j. 3 As 195/2015 - 55).

[29] Je jednoznačné, že územní plán zasáhl do vlastnického práva navrhovatelů. Jejich pozemek p. č. X o výměře 57 436 m^2 byl podle předchozího územního plánu zařazen do ploch „individuální rekreace – I – zahrady; Iz – zahrádkářské osady". Podle nového územního plánu pak předmětný pozemek spadá de facto v celé své ploše do ploch „N.Z1 – plochy zemědělské – orná půda" s hlavním využitím „*orná půda se zemědělným využitím*". Na pozemcích s tímto funkčním využitím jsou přípustné pouze „*opatření zajišťující plnění produkčních a mimoprodukčních funkcí zemědělské krajiny, podzemní stavby a zařízení technické infrastruktury, protierozní, protipovodňová a ekostabilizační opatření, stezky pro pěší a cyklisty a jejich vybavenost*". Podmíněně přípustné pak jsou „*jiné stavby a zařízení dopravní a technické infrastruktury, pokud jde o stavby či zařízení ve veřejném zájmu, které nelze v rámci systému dopravní a technické infrastruktury umístit jinde, stavby a zařízení sloužící ke zlepšení podmínek využití území pro účely rekreace a cestovního ruchu, jednotlivé zemědělské hospodářské stavby bez oplocení – ve všech případech pokud nedojde k podstatnému narušení či omezení hlavního využití*".

[30] Je tedy zřejmé (jak ostatně správně uzavřel krajský soud), že došlo k zásahu do vlastnických práv navrhovatelů, neboť funkční využití jejich pozemku bylo zásadním způsobem změněno a tato změna vylučuje realizaci záměru navrhovatelů využít pozemek pro jeho původní účel, tj. individuální rekreaci (viz investiční záměr, který byl přiložen k návrhu). Tento závěr konvenuje konstantní judikatuře zdejšího soudu, např. rozsudku ze dne 30. 8. 2017, č. j. 6 As 67/2017 - 38: „*Pokud je novým územním plánem změněno funkční využití pozemků (a zde je lhostejno, zda se jedná o změnu územního plánu nebo nový územní plán), jedná se o zásah do vlastnického práva vlastníka dotčených pozemků, jelikož je jím vlastník autoritativně omezen v právu užívat předmět vlastnictví dle dosavadního způsobu využití pozemků.*", či rozsudku ze dne 31. 8. 2011, č. j. 1 Ao 4/2011 - 42: „*Změna funkčního využití pozemku, které se navrhovatelka aktivně bránila, nepochybně takovým zásahem je, protože pozemek v zastavěné části obce je nově rozdělen do dvou funkčních zón, z nichž jedna se stává sídelní zelení. Ostatně podobný případ změny funkčního využití pozemku novým územním plánem se objevil již v rozhodnutí Evropské komise pro lidská práva z roku 1994 Berger a Huttaler proti Rakousku (...), kdy předchůdce Evropského soudu výslovně řekl, že změna funkčního využití pozemku je zásahem do vlastnických práv ve smyslu Článku 1 Protokolu 1 Evropské úmluvy (...) a je třeba se vypořádat s otázkou, zda je zásah proporcionální.*"; shodně viz např. rozsudky zdejšího soudu ze dne 11. 8. 2016, č. j. 5 As 175/2014 - 29, a ze dne 5. 8. 2015, č. j. 2 As 195/2014 - 47.

[31] Stran vlastnického práva nelze přehlédnout ani fakt, že uvedená změna územního plánu vedla k výraznému znehodnocení pozemku navrhovatelů. Krajským soudem byl v rámci ústního jednání proveden jako důkaz znalecký posudek č. 145-1/2017 ze dne 27. 2. 2017, ze kterého vyplývá, že na základě územního plánu došlo k výraznému snížení odhadní ceny předmětného pozemku. Např. cena pozemku dle původního územního plánu (ohodnocená dle vyhlášky č. 441/2013 Sb.) činila 10 346 060 Kč; dle současného územního plánu pak pouze částku 351 860 Kč. Při posouzení dle ceny v místě a čase obvyklé pak dokonce činila cena (dle původního územního plánu) částku 17 230 800 Kč,

dle současného pak 1 148 720 Kč. Popsané snížení ceny pozemku ostatně stěžovatel ani nerozporuje. Uvádí však, že namítané znehodnocení pozemku nemá bez dalšího vliv na zákonnost územního plánu. S tímto názorem by bylo možno souhlasit za situace, kdy by zásah do vlastnického práva navrhovatelů byl proporcionální. Pak by bylo lze navrhovatele odkázat na případnou náhradu (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120). Tak tomu ovšem v projednávané věci není (viz dále).

[32] Pro posouzení proporcionality územního plánu je dle výše citované judikatury zdejšího soudu nutno se zaměřit na důvody a cíle tohoto zásahu a tyto posoudit právě ve vztahu k proběhnuvšímu omezení vlastnického práva provedenému územním plánem.

[33] Mezi stranami není sporné, že stěžovatel obdržel dne 8. 10. 2014 námitku navrhovatelů (č. 224, č. e. 56579/2014/MUZR, č. j. RUP/264/11/DF), ve které poukazovali na to, že změnou funkčního využití předmětných pozemků dojde k jejich znehodnocení a tyto nebudou moct být využity pro původní záměr – individuální rekreaci. Dále poukázali na fakt, že změna funkčního využití proběhala ve prospěch jiných pozemků v dané oblasti.

[34] Stěžovatel námitce nevyhověl s následujícím odůvodněním: „*Požadavek byl prověřen a bylo vyhodnoceno, že z hlediska hodnot území nebude uzemním plánem vymezena na části pozemku p. č. X v k.ú. X na pozemku p. č. X v k. ú. X zastavitelná plocha rekreace – rodinná rekreace. Návrh územního plánu nahrazuje plochu individuální rekreace o výměře 10,02 ha ve III. a IV. třídě ochrany půdy, která byla vymezena původním územním plánem města, několika menšími zastavitelnými plochami individuální rekreace tak, aby se neakumulovaly do jediné velké plochy. Návrh vymezuje rozptýlené plochy RI - rekreace rodinné v krajině, neboť to má lepši dopad na krajinný ráz.* [...] *Nelze se odvolávat na původní podobu územního plánu města z roku 2003, územní plán města svým řešením zcela nezavazuje, neboť tím by byla popřena sama podstata územního plánování. Koncepce územního plánu Žďár nad Sázavou chrání krajinu jako podstatnou složku prostředí života obyvatel a základ jejich totožnosti. S ohledem na to zajišťuje ochranu nezastavěného území. Koncepce územního plánu je stanovena s ohledem na veškeré požadavky na ochranu stávajících hodnot území, maximální možné vyloučení střetů s limity využití území. Návrh územního plánu Žďár nad Sázavou je zpracován s ohledem na cíle a úkoly územního plánovaní deklarované v § 18 a §19 stavebního zákona.*“

[35] Dne 17. 2. 2016 pak stěžovatel obdržel další námitku navrhovatelů (č. 6, č. e. 9750/2016/MUZR, č. j. RUP/264/11/DF). V ní navrhovatelé zopakovali argumentaci uplatněnou v rámci námitky č. 224 a dále uvedli, že tvrzení stěžovatele o nutnosti vytvoření menších lokalit rekreace je účelové, neboť pozemky navrhovatelů rovněž splňují podmínku rekreace v menších izolovaných lokalitách bez narušení vzhledu krajiny. Pozemky navrhovatelů se nacházejí ve stejné vzdálenosti od stávajících chatových ploch jako pozemky nově územním plánem označené za plochy rekreace. Pozemky navrhovatelů jsou navíc lépe dopravě dostupné a lze je lépe napojit na inženýrské sítě. Nově navrhované plochy rekreace tyto atributy nesplňují a jejich napojení na inženýrské sítě a zajištění jejich dopravní obslužnosti bude představovat velký zásah do vzhledu krajiny. Změna je dle názoru navrhovatelů neproporcionální a nesleduje proklamovaný cíl. K takto naformulované námitce stěžovatel uvedl následující:

„Důvodem zrušení části rozsáhlé plochy rekreace, vymezené platným územním plánem města byla zejména ochrana krajinného rázu a také rekreačního potenciálu území, neboť vytváření souvislých rozsáhlých ploch chatových osad ve volné krajině není žádoucí. Návrh územního plánu koncepčně vychází z dosud platného územního plánu města, nicméně v detailu se lišit může a v mnoha ohledech liší zcela v souladu se schváleným zadáním územního plánu Žďár nad Sázavou. V zadání územního plánu je uvedeno zvážení redukce zastavitelných ploch, pro jejichž vyřazení jsou důvody.
Zastavitelná plocha individuální rekreace o rozloze 10,02 ha mimo zastavěné území na půdách ve III. a IV. třídě ochrany půdy, nebyla zrušena úplně. V návrhu územního plánu by musela být vymezena tato plocha o rozloze 10,02 ha jako plocha, ve které je rozhodování o změnách v území podmíněno zpracováním územní studie, neboť v souladu s ustanovením § 7 vyhlášky č. 501/2006 Sb., musí být k ploše rekreace vymezena související plocha veřejného prostranství o rozloze min. 5000 m^2. Vymezení zastavitelné plochy rekreace je v návrhu územního plánu co nejšetrnější, jen v nezbytně nutné míře. Návrh územního plánu navrhuje zastavitelnou plochu rekreace individuální (s možnosti výstavby chat). V dosud platném uzemním plánu města je plocha vedena jako (Iz), tedy rekreace individuální – zahrádkářské osady, bez výstavby nadzemních objektů.
Rozvíjet cestovní ruch ve formách příznivých pro udržitelný rozvoj, nepřipouštět rozšiřovaní a intenzifikaci chatových lokalit je prioritou územního plánovaní. Veřejný zájem ochrany krajinného rázu a rekreačních hodnot pro uživatele stávajících chat proto převážil nad soukromými zájmy vlastníků pozemků. [...]
Namítáno je, že „tato změna na úkor našich pozemků proběhla ve prospěch pozemků č. X v k.ú. X". V návrhu územního plánu se nejednalo o žádnou výměnu, náhradu, neboť namítaná lokalita byla vyhodnocena jako naddimenzovaná a z pohledu udržitelného rozvoje území nežádoucí. V jiných částech území však byly vytipovány plochy, které jsou z pohledu území jako celku vhodnější – nejednalo se pouze o zmíněné parcely, vždy však šlo o plochy, které nevytváří tak rozsáhlé monofunkční lokality, které by narušovaly měřítko krajiny.
Namítáno je, že „s tímto využitím jsme již dlouhou dobu počítali". Návrh územního plánu pro společné jednání byl poprvé zveřejněn v lednu 2013 a omezení této rozvojové plochy je v návrhu ÚP od samého začátku. V průběhu projednání byla námitka podána a nebylo ji vyhověno, proto není relevantní se jí znovu zabývat, neboť nebyly předloženy nové skutečnosti. V této zastavitelné ploše dosud nedošlo od roku 2003 k předpokládanému rozvoji, proto může Město Žďár nad Sázavou předmětnou plochu vyjmout ze zastavitelných ploch, aby pro daný účel mohlo vymezit plochy jiné, aniž by vlastníkům nemovitostí, kteří neprojevili vůli své záměry realizovat, platilo náhrady.
Pro omezení této plochy rekreace byla důvodem také nutnost směrové úpravy silnice III/35421 v souvislosti s nezbytnou úpravou železničního přejezdu. Toto řešení je návrhem ÚP sice do jisté míry předznamenáno, nicméně nelze vyloučit, že by reálné řešení nemohlo tyto pozemky více zasáhnout. Z důvodu této úpravy není ani vhodné vytvářet zde další vjezd do lokality, pokud by vlastníci chtěli záměr realizovat „z druhé strany" (tedy bez přímé vazby a dopravního napojení na stávající lokalitu).
Prioritou územního plánovaní je hospodárně využívat zastavěné území a zajistit ochranu nezastavěného území (zemědělské půdy), rozvojové záměry vymezit ve vazbě na zastavěné území, z důvodu minimalizace ekonomické náročnosti záměrů.
Návrh územního plánu Žďár nad Sázavou byl zpracován s ohledem na cíle a úkoly územního plánovaní deklarované v § 18 a § 19 stavebního zákona. Návrhem územního plánu Žďár nad Sázavou jsou vytvořeny podmínky pro vyvážený vztah životni prostředí - hospodářský rozvoj -

soudržnost společenství obyvatel území. Návrh ÚP Žďár nad Sázavou je zaměřen na ochranu krajiny jako podstatné složky prostředí života obyvatel a základ jejich totožnosti.“

[36] Stěžovatel tedy změnu funkčního využití odůvodnil zejména nutností ochrany krajinného rázu a rekreačního potenciálu území, které chtěl dosáhnout zamezením vytváření souvislých rozsáhlých ploch chatových osad ve volné krajině. Takové cíle a s nimi související kritéria lze zcela jistě považovat za legitimní. Nicméně i zde je nutné, aby tato byla aplikována nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle. Krajský soud v této souvislosti správně upozornil na fakt, že stěžovatel navzdory argumentaci uvedené ve vypořádání námitek navrhovatelů rozšířil v několika oblastech polohově blízkých pozemku navrhovatelů již stávající plochy sloužící k individuální rekreaci o návrhové plochy pozemků s funkčním využitím pro individuální rekreaci, čímž naopak dále fakticky zvětšil již v současnosti velmi rozsáhlou plochu sloužící k rekreaci. Jedná se přitom především o návrhové plochy Z73, Z74 a Z75, jež navazují na rekreační oblast v okolí rybníka Velká Strana, a dále o návrhovou plochu Z70, jež navazuje na rekreační oblast v okolí Lázničkova rybníka a Velkého krejdského rybníka. Uvedené návrhové plochy společně se stávajícími plochami sloužícími pro individuální rekreaci vytvářejí nepochybně souvislé a rozsáhlé plochy chatových osad, jež odporují záměru vymezenému stěžovatelem. Dále krajský soud adekvátně odkázal na navrhovateli připomínaný pozemek p. č. X, který je v návrhové ploše Z72 nově vymezen v rozsahu 25 050 m^2 jako zastavitelná plocha pro rekreaci. Návrhovou plochu o takových rozměrech není ani podle názoru zdejšího soudu při absenci jakéhokoli bližšího odůvodnění, či určení rozhodných kritérií ze strany stěžovatele (viz dále) možné (ani bez navázání na stávající chatové oblasti) označit za plochu rekreace vymezenou v co nejšetrnější a nezbytné míře a respektující tak základní východiska při stanovování ploch rekreace vytyčená samotným stěžovatelem. Naopak jde zcela v rozporu s cíli deklarovanými stěžovatelem o rozsáhlou monofunkční plochu rekreace.

[37] V případě pozemku navrhovatelů by přitom stěžovatelem sledované cíle (atomizace ploch rekreace a nevytváření rozsáhlých monofunkčních ploch) bylo možno naplnit. Jak správně uvedl krajský soud, alespoň část pozemku p. č. X splňující rozměry pro podřazení do menších rekreačních ploch bylo možno vymezit jako plochu pro individuální rekreaci s tím, že by se tato část pozemku nacházela v dostatečném odsazení od návrhové plochy Z70 a od existujících rekreačních oblastí. Takové řešení by pak na rozdíl od řešení zvoleného stěžovatelem respektovalo kritérium proporcionality, neboť by šlo o řešení provedené v nezbytně nutné míře, které by nejšetrnějším způsobem vedlo rozumně k zamýšlenému cíli. Přehlédnout pak nelze ani fakt, že samotný pozemek p. č. X přímo nenavazuje na existující plochu rekreace (jeho přímé napojení na existující plochu rekreace vytvořil sám stěžovatel, a to vymezením plochy Z70).

[38] Celkovou správnost závěrů krajského soudu stran nerespektování kritérií nastavených stěžovatelem pak nemohou vyvrátit ani kasační tvrzení stěžovatele o tom, že pozemek navrhovatelů a pozemky připomínané krajským soudem nejsou zcela totožné (mají jiné výměry atp.). Zdejší soud nepopírá, že předmětné pozemky se od pozemku navrhovatelů v určitých aspektech liší (příkladmo právě v jejich výměře), co se týče zásadních okolností (nacházejí se ve stejné oblasti, mají jisté vazby na stávající plochy rekreace) jsou však srovnatelné.

[39] Podle Nejvyššího správního soudu nelze souhlasit ani s tím, že krajský soud překročil § 101d odst. 1 s. ř. s., zabýval-li se nad rámec návrhu i jinými plochami, než plochami Z72 a Z75. Navrhovatelé v návrhu obecně uvedli, že změna proběhla ve prospěch jiných pozemků v dané lokalitě, ačkoliv tyto nesplňují požadavky deklarované stěžovatelem v odůvodnění vypořádání jejich námitek. Plochy Z72 a Z75 označili pouze jako příklady takových pozemků. Krajský soud proto postupoval zcela v rámci návrhových bodů, když zkoumal, zda skutečně u jiných pozemků nacházejících se v dané lokalitě nedošlo k porušení stěžovatelem uvedených důvodů vyloučení pozemku navrhovatelů z ploch individuální rekreace. Shodně (tedy s uvedením, že došlo ke zvýhodnění jiných pozemků v lokalitě, zejména pozemků p. č. X) pak byla formulována i první námitka navrhovatelů vznesená v rámci tvorby územního plánu. Proto nelze přisvědčit ani tvrzení, že po stěžovateli nebylo lze požadovat odůvodnění funkčního využití na daných plochách (pokud na tyto navrhovatelé nepoukazovali).

[40] Nejvyšší správní soud považuje (podobně jako krajský soud) dále za zásadní, že z odůvodnění územního plánu jednoznačně nevyplývá, z jakého konkrétního důvodu byly plochy individuální rekreace přesunuty na jiné pozemky, resp. z jakého důvodu je nebylo možno ponechat na pozemku navrhovatelů (ač třeba ne v celé jeho výměře, avšak v míře umožňující realizaci podnikatelského záměru navrhovatelů). Jinými slovy, stěžovatel rezignoval na povinnost vypořádání se s tím, zda by ve vztahu k navrhovatelům nebylo lze požadovaného účelu dosáhnout jiným, šetrnějším způsobem. To je přitom zásadní s ohledem na cíle územního plánování (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 5. 2013, č. j. 7 Aos 4/2012 - 31). Z výše citovaného vypořádání námitek navrhovatelů totiž plyne, že stěžovatel v zásadě uvedl jediný důvod vyloučení pozemku navrhovatelů z ploch individuální rekreace, a to ochranu krajinného rázu, kteréžto chtěl dosáhnout rozmělněním ploch rekreace do menších ploch. Neuvedl však, proč lze podle jeho názoru tohoto cíle dosáhnout pouze a jedině přenesením ploch rekreace na zcela jiné pozemky. Přehlédnout pak nelze ani fakt, že stěžovatel se v rámci výše citovaného vypořádání se s námitkami navrhovatelů omezil v zásadě pouze na obecné formulace o nutnosti atomizace ploch rekreace, o nutnosti ochrany krajinného rázu, udržitelného rozvoje, hodnot území atp. (blíž viz výše citované části odůvodnění územního plánu). Tak zásadní zásah jako je ten v nyní projednávané věci však nelze odůvodnit pouhými obecnými floskulemi. Připustil-li by Nejvyšší správní soud takový postup, zhotovitelé územních plánů by mohli s odvoláním například právě pouze na „nutnost ochrany krajinného rázu“ provést prakticky jakoukoliv změnu v území. Správní soudy ovšem musí bránit „*jednotlivce (a tím zprostředkovaně i celé politické společenství) před excesy v územním plánování*“ (rozsudek ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 - 73).

[41] Je proto nutné přitakat krajskému soudu v tom, že postup stěžovatele v projednávané věci neodpovídá zásadě minimalizace zásahu a subsidiarity (zásah nebyl učiněn v nezbytné nutné míře ani nejšetrnějším způsobem vedoucím ještě rozumně k zamýšlenému cíli). Postup provedený stěžovatelem nadto vykazuje znaky svévolnosti a libovůle. Plochu pro individuální rekreaci bylo totiž možné za určitých podmínek umístit na pozemek navrhovatelů a nikoliv tuto přesunout oproti původnímu územnímu plánu na jiné (velmi) blízké, místo se srovnatelnými podmínkami v návaznosti na již fungující rekreační oblasti, a to především bez dostatečného a podloženého zdůvodnění tohoto postupu.

[42] Stěžovatel dále namítal, že provedenou změnu odůvodňoval i: nutností směrové úpravy silnice III/35421; požadavky vyplývajícími ze Zásad územního rozvoje Kraje Vysočina ze dne 16. 9. 2008; a tím, že řešení podle předchozího územního plánu by nesplňovalo podmínky nového stavebního zákona a jeho prováděcích předpisů. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že stěžovatelem zmiňovaná směrová úprava silnice III/35421 je (co se týče pozemku navrhovatelů) čistě hypotetickým a ničím nepodloženým argumentem. Zmiňované zásady územního rozvoje pak byly ve vztahu k pozemku navrhovatelů stěžovatelem v územním plánu uvedeny pouze v té podobě, že ukládají obcím zvážit redukci zastavitelných ploch, pro jejichž vyřazení jsou důvody. Jedná se tedy opět pouze o obecná východiska územního plánování, která žádným konkrétním způsobem neodůvodňují zásah do vlastnického práva navrhovatelů. Stěžovatelem připomínaný nesoulad se stavebním zákonem a jeho prováděcími předpisy pak stěžovatel v rámci územního plánu omezil na nesoulad s ustanovením § 7 vyhlášky č. 501/2006 Sb. Tento argument však krajský soud v rozsudku vyvrátil (str. 24 a 25 rozsudku) a stěžovatel jeho závěry relevantně nerozporuje.

[43] Pokud se stěžovatel provedenou změnu územního plánu částečně pokusil „doodůvodnit“ až v soudním řízení, nemůže zdejší soud takový postup aprobovat (viz výše). Navíc tyto důvody [místní šetření provedené v roce 2010, pohledová exponovanost, nesoulad s § 5 odst. 1 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, nesoulad s § 55 odst. 4 stavebního zákona atp.] byly uváděny pouze v obecné, příp. zcela hypotetické rovině a nemají tak potenciál ospravedlnit tak zásadní zásah do práv navrhovatelů. Zdejší soud v této souvislosti připomíná, že stěžovatel při jejich formulaci také zcela přehlíží fakt, že bylo lze plochu pro individuální rekreaci vymezit pouze na části pozemku navrhovatelů (nikoliv však na zcela zanedbatelné části, jak učinil stěžovatel).

[44] Stěžovatel dále v kasační stížnosti poukazoval na okolnosti týkající se jednání mezi jím a navrhovateli ohledně odkupu předmětných pozemků. Podle zdejšího soudu nejsou okolnosti prodeje pozemků pro danou věc relevantní. Jak správně uvedl krajský soud: „*i v případě, kdy by žádné jednání o prodeji pozemků mezi stranami neproběhlo a navrhovatelé přesto se svým investorským záměrem nikterak nezapočali, nemohlo by být takové jednání přičítáno k jejich tíži, neboť jim ze zákona žádná taková povinnost nenáleží. Vlastnické právo k pozemkům je absolutní povahy a je čistě na vlastnících jako takových, zda a kdy se rozhodnou své záměry realizovat, neboť tento krok je spojen s mnoha proměnnými, které musí vždy vlastník pozemku zvažovat*.“

[45] Z důvodu, že se krajský soud explicitně nevyjádřil v tom smyslu, že by změna funkčního využití pozemků byla motivována neúspěšným jednáním ohledně jejich odkupu a že by se stěžovatel svým postupem snažil zvýhodnit jednoho konkrétního vlastníka pozemků nově navržených jako plochy pro individuální rekreaci, je pak nadbytečné zabývat se i tvrzeními stěžovatele v tomto smyslu.

[46] Lze tak uzavřít, že krajský soud nepochybil, pokud územní plán v předmětné části zrušil. Zdejší soud se s rozsudkem krajského soudu v tomto ohledu ztotožňuje, přičemž

stěžovatel v kasační stížnosti nepřednesl žádný argument, který by vyvolával nutnost zrušení rozsudku krajského soudu.

[47] Z uvedených důvodů proto Nejvyšší správní soud kasační stížnost neshledal důvodnou, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.

[48] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s., podle kterého podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, 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. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, nemá tedy právo na náhradu nákladů řízení. Navrhovatelé měli ve věci úspěch, náleží jim proto náhrada důvodně vynaložených nákladů řízení proti stěžovateli, který úspěch neměl (srov. § 60 odst. 1 s. ř. s.). Mezi náklady řízení (srov. § 57 odst. 1 s. ř. s.) patří odměna zástupce a náhrada jeho hotových výdajů stanovená podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif).

[49] Odměna zástupkyně navrhovatelů za jeden úkon právní služby [společné vyjádření ke kasační stížnosti – § 11 odst. 1 písm. d) tarifu] činí podle § 7 bodu 5 advokátního tarifu, užitého na základě § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu, 3 100 Kč. Tato odměna byla v souladu s ust. § 12 odst. 4 citované vyhlášky snížena o 20 % a násobena počtem zastupovaných osob, celkem tedy odměna činí 4 960 Kč. Podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu je třeba přičíst 300 Kč jako úhradu hotových výdajů, tj. celkem jde o částku 5 260 Kč. Protože je zástupkyně navrhovatelů plátcem DPH, zvyšuje se její odměna o částku odpovídající této dani, kterou je povinna odvést tj. po zaokrouhlení o 1 105 Kč (sazba daně 21 %). Celková částka náhrady nákladů řízení proto činí 6 365 Kč. Stěžovatel je povinen uhradit navrhovatelům uvedenou částku ve lhůtě 30 dnů ode dne právní moci tohoto rozsudku, a to k rukám jejich zástupkyně.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 14. března 2018

JUDr. Tomáš Foltas
předseda senátu