



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Viktora Kučery a JUDr. Lenky Matyášové v právní věci navrhovatele: **ZITER, a. s.**, se sídlem Roháčova 188/37, Praha, zast. JUDr. Mgr. Filipem Rigelem, Ph.D., advokátem se sídlem Teplého 2786, Pardubice, proti odpůrci: **obec Bašť**, se sídlem Obecní 126, Bašť, zast. JUDr. Tomášem Chlostem, advokátem se sídlem Na Zámecké 7, Praha, v řízení o kasační stížnosti navrhovatele proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 15. 11. 2016, č. j. 50 A 5/2016 – 116,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Odpůrci **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Kasační stížností se navrhovatel (dále jen „stěžovatel“) domáhal zrušení v záhlaví označeného rozsudku Krajského soudu v Praze (dále jen „krajský soud“), kterým byl zamítnut jeho návrh na zrušení opatření obecné povahy – územního plánu obce Bašť, schváleného usnesením zastupitelstva obce ze dne 4. 4. 2016 (dále též „ÚP Bašť“), a to v části (*in eventum* v celém rozsahu) týkající se pozemku p. č. 200, v k. ú. Bašť, který je ve vlastnictví navrhovatele a který byl zařazen do kategorie plochy: „*zeleň plošná – rekultivace ZP*.“

II. Rozhodnutí krajského soudu

[2] V řízení před krajským soudem stěžovatel uplatnil návrhové body, jejichž podstata se týkala nového funkčního využití dotčeného pozemku, který byl v původním územním plánu vymezen jako plocha průmyslové výroby. V této souvislosti bylo již v roce 2007 rozhodnuto stavebním úřadem o povolení terénních úprav, které se měly provádět za účelem stavby obchodního centra, a stěžovatel odůvodněně očekával, že nový územní plán toto funkční využití pozemku zachová. Namísto toho ovšem odpůrce možnost původního využití pozemku pro průmyslovou výrobu změnil, aniž by to náležitě odůvodnil. V tomto ohledu pak stěžovatel považoval ÚP Bašť za nepřezkoumatelný a současně za neproporcionální z hlediska zásahu do jeho vlastnického práva, potažmo práva na podnikání.

[3] K tomu krajský soud konstatoval, že ÚP Bašť považuje za srozumitelný a řádně odůvodněný. Pořizovatel územního plánu: Městský úřad Brandýs nad Labem – Stará Boleslav (dále jen „pořizovatel“), resp. odpůrce, který územní plán v samostatné působnosti vydal, na mnoha místech vysvětlil, proč dospěl k závěru, že je třeba nový územní plán pořídit, a podstatné kroky, které v územním plánu učinil, také vysvětlil – a to buď v samotné textové části územního plánu, nebo v odůvodnění této textové části. Odpůrce se v územním plánu vyjádřil také ke všem podaným námitkám a připomínkám. Pokud stěžovatel žádné námitky ani připomínky k návrhu nového územního plánu nevznesl, nemohl odpůrce, resp. pořizovatel územního plánu na jeho konkrétní situaci reagovat. Námitku stěžovatele, že ÚP Bašť je nepřezkoumatelný, tedy krajský soud nepovažoval za důvodnou.

[4] Z hlediska námítky stěžovatele týkající se toho, že byl změnou funkčního využití pozemku zkrácen na vlastnickém právu k pozemku a právu na podnikání, krajský soud uvedl, že tato námitka spadá do hodnocení zachování principu proporcionality územního plánu. V této souvislosti připomněl relevantní judikaturu Nejvyššího správního soudu s tím, že za předpokladu dodržení zásady proporcionality může územním plánem dojít k omezení vlastníka nebo jiného nositele věcných práv k pozemkům. Je to ovšem v první řadě pořizovatel, resp. vydavatel územního plánu, kdo má proporcionalitu tohoto omezení či zásahu posoudit. V případě přezkumu obsahu vydaného územního plánu nelze z hlediska jeho proporcionality po soudu požadovat, aby provedl odbornou úvahu ve směru vážení důležitých veřejných zájmů na jedné straně a ochrany vlastnictví na straně druhé, pokud tuto úvahu před ním neprovedl odpůrce z důvodů zaviněné pasivity stěžovatele. Takový postup by byl podle krajského soudu rozporný s ústavní dělbou moci, s právem na samosprávu i s ochranou právní jistoty dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy územně plánovací dokumentace. Nepodáním námitek k otázce přiměřenosti zásahu bez objektivních důvodů se stěžovatel sám zbavil možnosti, aby jeho námitky byly náležitě vypořádány a aby poté o zákonnosti takového vypořádání rozhodl soud. Na základě toho krajský soud uzavřel, že se proporcionalitou zásahu územního plánu do vlastnických práv stěžovatele zabývat nemůže, a proto ani námitka, že změnou funkčního využití pozemku byl zkrácen na svém vlastnickém právu k pozemku a právu na podnikání, nemůže být důvodná.

[5] Návrh na zrušení (části) ÚP Bašť proto krajský soud zamítl jako nedůvodný podle § 101d odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

III. Kasační stížnost a vyjádření odpůrce

[6] V kasační stížnosti stěžovatel uvedl, že rozsudek krajského soudu napadá z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s., tedy z důvodů nezákonnosti, vady řízení a nepřezkoumatelnosti (pro nedostatek důvodů i nesrozumitelnost), které konkretizoval následovně.

[7] Krajský soud opomenul vypořádat v odůvodnění rozsudku argumenty týkající se toho, že v hlavním výkresu není respektován dosavadní stav – plochy průmyslové výroby a že se na pozemku nachází zděná bouda ve stáří cca 60 let; tím je dle stěžovatele dána (částečná) nepřezkoumatelnost rozsudku pro nedostatek důvodů. Ve vztahu k tomu, co krajský soud argumentačně vypořádal, pak poukázal stěžovatel na nesrozumitelnost napadeného rozsudku pro jeho vnitřní rozpornost. Na jedné straně totiž krajský soud obsáhle argumentuje tím, že se nemůže zabývat proporcionalitou přijatého řešení, neboť byl stěžovatel v procesu pořizování ÚP Bašť pasivní, aby poté v závěru rozsudku diametrálně obrátil a uvedl, že ÚP Bašť v části týkající se pozemku stěžovatele přesáhl spravedlivou míru.

pokračování

[8] Dále stěžovatel zpochybnil závěr krajského soudu o přezkoumatelnosti ÚP Bašť, neboť je přesvědčen, že hodlá-li obec mimo intravilán, uprostřed polností a na území, jež je určeno k průmyslové výrobě, umístit plochu zeleně, je třeba tuto skutečnost velmi obsáhle odůvodnit a sdělit, proč se tak děje. V opačném případě se jedná o změnu funkčního využití plochy, která je zcela svévolná a tudíž nepřípustná. V této souvislosti stěžovatel poukázal na povinnost odůvodnit územní plán, přičemž je možné tolerovat obecnější odůvodnění v případě rozsáhlejší oblasti, zatímco v případě konkrétních ploch a koridorů je třeba odůvodnění podrobnější a obsáhlejší; takové odůvodnění ve vztahu k dotčenému pozemku ÚP Bašť postrádá.

[9] Závěrem stěžovatel namítl nezákonnost napadeného rozsudku spočívající v nesprávném právním posouzení věci. Nesouhlasil s kategorickým závěrem krajského soudu ohledně dopadů své vlastní pasivity při pořizování územního plánu na následný soudní přezkum. Poznamenal, že procesní pasivita může být způsobena faktory subjektivními i objektivními, jež je nutné posoudit s ohledem na individuální okolnosti případu. Ty zde stěžovatel spatřuje především ve výše uvedeném libovolném (ba svévolném) postupu odpůrce, který předmětný pozemek označil jako plochu zeleně bez bližšího odůvodnění. Jde přitom o pozemek, jehož jediným vlastníkem je stěžovatel a jeho procesní pasivita pramenila z toho, že statutární orgán stěžovatele dlouhodobě žije ve Švédsku a sám odpůrce prostřednictvím starostky poskytl informaci, že připravovaná změna územního plánu se předmětného pozemku nedotkne. Dále poukázal na to, že funkční využití pozemku se bezprostředně netýká dalších osob; ostatně ani další osoby ve vztahu k předchozímu řešení dané lokality ničeho nenamítaly.

[10] S ohledem na uvedené skutečnosti stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek a věc vrátil krajskému soudu zpět k dalšímu řízení podle § 110 odst. 1 s. ř. s., příp. aby zrušil též (část) opatření obecné povahy – ÚP Bašť podle § 110 odst. 2 písm. b) s. ř. s.

[11] Odpůrce ve svém vyjádření k předložené kasační stížnosti uvedl, že rozsudek krajského soudu je řádně odůvodněn a je zcela srozumitelný. Pouze v části odůvodnění vztahující se k výroku o náhradě nákladů řízení krajský soud nepřipadně použil § 60 odst. 7 s. ř. s. s tím, že i když měl odpůrce ve věci úspěch, náhradu nákladů řízení mu nepřiznal s tím, že to není spravedlivé. K námitce nepřezkoumatelnosti samotného ÚP Bašť odpůrce konstatoval, že faktický stav je takový, že dotčený pozemek je užíván jako kamenolom a připomněl, že sám stěžovatel změnil svůj podnikatelský plán, když požádal o vydání souhlasu k provozování zařízení ke sběru, výkupu a využívání odpadů. Při vědomí těchto skutečností, jakož i pasivity stěžovatele v rámci přípravy a projednávání nového územního plánu, pak neměl odpůrce za to, že by měl změnu ve vztahu k pozemku stěžovatele nějak zvláště odůvodňovat – a to nad rámec obdobného odůvodnění všech ostatních změn, ke kterým došlo v rámci vydání ÚP Bašť. V závěru odpůrce poukázal na právo obce na samosprávu a na pasivitu stěžovatele, který v žádné fázi procesu přijímání ÚP Bašť nevnesl námitky ani připomínky; za této situace tedy soudu nepřísluší zabývat se otázkou proporcionality přijatého řešení v ÚP Bašť. Navrhl proto, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

[12] Na vyjádření odpůrce reagoval stěžovatel krátkou replikou, v níž zmínil, že námitky týkající se nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku odpůrce marginalizuje. Současně popřel, že by byl pozemek využíván jako kamenolom s tím, že veškerá činnost byla zastavena již v roce 2015. V závěru zmínil, že právem na samosprávu nelze zdůvodnit radikální a ničím neodůvodněný zásah do jeho vlastnického práva a práva podnikat.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je řádně zastoupen. Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k následujícímu závěru.

[14] Kasační stížnost není důvodná.

[15] Úlohou soudu v řízení o zrušení územního plánu nebo jeho části je bránit jednotlivce před excesy v územním plánování a nedodržením zákonných mantinelů, nikoliv však územní plány dotvářet. Ke zrušení územního plánu či jeho změny by měl proto soud přistoupit, pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonost porřízení a vydání územního plánu. V nyní posuzovaném případě stěžovatel zpochybňoval zákonost části ÚP Bašť v zásadě ze dvou důvodů: 1) absence řádného odůvodnění ohledně změny funkčního využití pozemku p. č. 200 z plochy průmyslové výroby na plochu plošná zeleň – rekultivace a 2) porušení proporcionality – přiměřenosti právní regulace, a to právě v důsledku popsané změny funkčního využití dotčeného pozemku. Krajský soud neshledal ani nepřezkoumatelnost napadeného ÚP Bašť z důvodu absence odůvodnění ve vztahu k využití pozemku p. č. 200, ani porušení principu proporcionality, což stěžovatel napadl v kasační stížnosti; současně však napadl rozsudek krajského soudu i z důvodu jeho nepřezkoumatelnosti.

[16] Nejprve k namítané nepřezkoumatelnosti, která představuje takovou vadu, že se jí Nejvyšší správní soud musí zabývat i tehdy, pokud by ji stěžovatel nenamítal, tedy z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Vlastní přezkum rozhodnutí krajského soudu je totiž možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí splňuje kritéria přezkoumatelnosti. Tedy, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí.

[17] Veškerá výše uvedená kritéria napadený rozsudek krajského soudu splňuje. Jedná se o srozumitelné a odůvodněné rozhodnutí. Z jeho obsahu je jasné, jaké otázky – v návaznosti na návrhové body – krajský soud považoval za rozhodné, a vzájemná souvislost jednotlivých úvah, jakož i nosné důvody (*ratio decidendi*), které v napadeném rozsudku vyslovil, jsou zřetelné. Žádný právní předpis neukládá krajskému soudu, aby vypořádával žalobní, resp. návrhové body ve stejné struktuře, v níž byly uplatněny. Je pouze na krajském soudu, aby návrhové body vypořádal, logicky odůvodnil a relevantně argumentoval s uvedením skutkových a právních důvodů, což se v projednávaném případě stalo. Ve své podstatě zde totiž jde o stále stejnou a tutéž otázku týkající se změny funkčního využití pozemku p. č. 200, která je napadána v zásadě ze dvou výše uvedených důvodů. Těmto důvodům se krajský soud dostatečně věnoval na str. 10 až 13 napadeného rozsudku a nelze mu v tomto směru vyčítat výslovné nezohlednění veškeré vyslovené argumentace ze strany stěžovatele. Nejvyšší správní soud považuje za důležité, že se krajský soud vyjádřil k podstatě věci a logicky vysvětlil, proč nepovažuje návrh na zrušení (části) ÚP Bašť za důvodný; skutečnost, že přitom výslovně nereagoval na veškerou argumentaci, sama o sobě nezakládá nepřezkoumatelnost jeho rozsudku. Povinnost soudu řádně odůvodnit své rozhodnutí není nutno pojímat tak široce, že by bylo třeba vždy vyslovit podrobnou odpověď na každý argument účastníka řízení (k tomu srov. judikaturu Ústavního soudu, zejm. náleze ze dne 5. 1. 2005, sp. zn. IV. ÚS 201/04, publ. jako N 3/36 SbNU 19, náleze ze dne 30. 5. 2006, sp. zn. I. ÚS 116/05, publ. jako N 108/41 SbNU 349, či náleze ze dne 22. 9. 2009, sp. zn. III. ÚS 961/09, publ. jako N 207/54 SbNU 565).

pokračování

[18] Napadený rozsudek proto považuje Nejvyšší správní soud za přezkoumatelný a nic na tom nemění ani skutečnost, že zcela na závěr v souvislosti s odůvodněním nepřiznání nákladů řízení odpůrci podle § 60 odst. 7 s. ř. s. krajský soud uvedl, že: „územní plán Bašť v části týkající se pozemku navrhovatele, přesáhl spravedlivou míru... Soud proto dospěl k závěru, že není spravedlivé za této situace po navrhovateli žádat, aby odpůrci ubradil náklady právního zastoupení. Z těchto důvodů rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.“ Z pohledu Nejvyššího správního soudu se jedná o nadbytečnou úvahu, kterou krajský soud poněkud relativizoval svůj předchozí závěr, že hodnotit spravedlivou míru a proporcionalitu zvoleného řešení v ÚP Bašť ve vztahu k dotčenému pozemku mu nepřísluší. Na druhou stranu nelze odhlédnout od toho, že se jedná o separátní (a oddělitelnou) argumentaci vztahující se toliko k výroku o náhradě nákladů řízení, který je ve výsledku věcně správný; viz dále bod V. odůvodnění tohoto rozsudku, v němž je vysloveným právním názorem zdejšího soudu ve vztahu k náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti v podstatě korigována uvedená úvaha krajského soudu, aniž by bylo nutno jeho rozsudek rušit (k tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2005, č. j. 2 As 23/2005 – 93, publikovaný pod č. 781/2006 Sb. NSS, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2006, č. j. 2 Afs 100/2005 – 106).

[19] [Ad 1)] Krajský soud neshledal napadený ÚP Bašť nepřezkoumatelným. Nejvyšší správní soud s tímto závěrem souhlasí a v návaznosti na argumentaci stěžovatele v kasační stížnosti připomíná, že soud je strážcem či pasivním korektorem procedury vedoucí k územní regulaci, nikoli jejím aktivním tvůrcem; tím je jednoznačně zastupitelstvo obce, jakožto orgán politické reprezentace vzniklý na základě svobodné volby občanů ve volbách a postupující v rámci práva na samosprávu.

[20] Schvalování územně plánovací dokumentace patří nejen do samostatné působnosti obce, ale zároveň představuje nedílnou součást ústavně garantovaného práva na samosprávu. Požadavky vznášené správními soudy vůči zastupitelstvu obce, pokud jde o detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami vlastníka pozemku, uplatněnými proti územnímu plánu, nesmí být přemrštěné. Takové přehnané požadavky jsou výrazem přepjatého formalismu, který ohrožuje funkčnost územního plánování a přispívá k narušení stability systému územního plánování a právních jistot občanů; zároveň takový postup představuje porušení čl. 8, čl. 100 odst. 1 a čl. 101 odst. 4 Ústavy; v podrobnostech viz náleží Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, publ. jako N 76/69 SbUS 291.

[21] Citovaný náleží Ústavního soudu řešil případ, kdy v rámci procesu pořizování územního plánu uplatnili dotčení vlastníci námitky, což se v nyní projednávané věci nestalo; stěžovatel jako dotčený vlastník pozemku p. č. 200 byl zcela pasivní. Tím spíše – i s využitím logického argumentu *a maiore ad minus* (od většího k menšímu) – je ovšem nutno uvedené závěry o přepjatém formalismu a přemrštěných požadavcích na odůvodnění územního plánu reflektovat v tomto případě. Není pochyb o tom, že vydáním nového územního plánu došlo ke změně funkčního využití pozemku stěžovatele, který mohl a měl tuto změnu v průběhu pořizování územního plánu rozporovat, pokud s ní nebyl srozuměn. To neučinil a namísto toho nyní napadá přezkoumatelnost ÚP Bašť s tím, že neobsahuje odůvodnění změny využití dotčeného pozemku na plochu: plošná zeleň – rekultivace.

[22] K tomu nezbyvá než poznamenat, že územní plán jako relativně obecný nástroj územního plánování nemá a ani nemůže samozřejmě zohlednit veškeré skutečnosti vážící se ke každému konkrétnímu pozemku v regulovaném území. Ve vztahu k pozemku stěžovatele však odpůrce nerezignoval na odůvodnění nutnosti změny jeho funkčního využití, kterou zcela konkrétně

identifikoval v textové části ÚP Bašť (v rámci bodu 5. označeného jako „*Koncepce uspořádání krajiny*“, sub. 5.3.4), s tím, že pozemková plocha p. č. 200 „*je navržena k rekultivaci krajinnou zelení (zp 1), zahrnuje zatravnění, výsadbu dřevin apod., příp. vodní plochy*“. Tento návrh pak opatřil sice stručným, ale jasným a srozumitelným vysvětlením obsaženým v odůvodnění textové části ÚP Bašť na několika místech.

- V rámci bodu 2. „*Výsledek přezkoumání územního plánu*“, sub. 2.1.1., na str. 32, se uvádí, že „*obec se nachází v rozvojové oblasti, v území s převahou orných půd s minimálním rozsahem ploch zeleně v krajině a mezi krajinou a sídlem. ÚP navrhuje rozšíření ploch zeleně plošné i liniové, v krajině i v návaznosti na sídlo. Stávající plochy zeleně jsou navrženy k ochraně. Plochy poznamenané lidskou činností jsou navrženy k rekultivaci zelení.*“
- V rámci bodu 2. „*Výsledek přezkoumání územního plánu*“, sub. 2.2.2. (úkoly územního plánování), na str. 43, se uvádí, že byla mj. navržena „*plocha rekultivace na krajinnou zeleně zp 1.*“
- V rámci bodu 5. „*Koncepce uspořádání krajiny*“, sub. 5.3. (plochy a liniové prvky s navrženou změnou využití v krajině), na str. 68, se uvádí, že „*byla navržena plocha pro rekultivaci devastovaného území zp 1 – zvýšení podílu zeleně v krajině, zacelení neoprávněného zásahu do krajiny.*“

[23] Z uvedeného je podle názoru Nejvyššího správního soudu poměrně jasně patrné, že se nejednalo o svévolný zásah ze strany odpůrce, nýbrž zásah cílený a motivovaný především zájmem o pozitivní změnu bezprostředního okolí obce směrem k většímu podílu zeleně v krajině a snahou podpořit její přirozenou obnovu v případě, že byla negativně poznamenána lidskou činností. Jedná se o zcela legitimní zájem obce na dosažení obecně prospěšného rozvoje území, jehož odůvodnění se nijak nevyvíjí kontextu celého ÚP Bašť (a odůvodnění dalších navržených změn či opatření) ani obecným cílům a úkolům územního plánování uvedeným v § 18 a § 19 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“). Naopak odpovídá např. úkolu územního plánování „*určovat nutné asanační, rekonstrukční a rekultivační zásahy do území*“ [§ 19 odst. 1 písm. l) stavebního zákona].

[24] Odpůrce v ÚP Bašť tento svůj úkol v rámci územního plánování nejen zcela konkrétně specifikoval a určil k jeho naplnění pozemek p. č. 200, což rovněž přiměřeně zdůvodnil s tím, že ve zbytku už bylo plně na samotném stěžovateli, aby odpůrci, resp. pořizovateli komunikoval svůj soukromý zájem na jiném způsobu využití tohoto pozemku v rámci rozvoje celého území regulovaného územním plánem. V opačném případě, neměl-li proti tomu stěžovatel v rámci procesu pořizování ÚP Bašť námitek nebo připomínek, nelze nyní *ex post* napadat ÚP Bašť a vyčítat mu nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů. Důvody, pro které došlo ke změně funkčního využití pozemku p. č. 200, lze z ÚP Bašť odvodit (viz výše) a jejich jistá obecnost či stručnost odpovídá pasivitě stěžovatele, který v tomto ohledu ničeho nenamítal. Za těchto okolností – i s přihlédnutím ke shora citovanému nálezu Ústavního soudu sp.zn. III. ÚS 1669/11 – nelze podle názoru Nejvyššího správního soudu po pořizovateli racionálně požadovat, aby každou dílčí změnu funkčního využití pozemku detailně popisoval a zdůvodňoval – a to tím spíše, že se jednalo o zcela nový územní plán.

[25] K nutnosti rozlišení procedury pořizení zcela nového územního plánu obce a přijímání jeho následných změn viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 2/2009 – 54, publ. pod č. 2008/2010 Sb. NSS: „*Nový územní plán obce upravuje komplexně celé území a účelem jeho textové části není popisovat jednotlivé pozemky nacházející se v obvodu obce a u každého odůvodňovat jeho navržené funkční využití. Takový přístup stavební zákon ani vyhláška č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, pro textovou část územního plánu nestanoví. Jednotlivé pozemky, včetně jejich funkčního využití, jsou zakresleny*

pokračování

v hlavním výkresu grafické části územního plánu. Navrhovatel měl možnost funkční využití navrhované pro jeho pozemky zpochybnit prostřednictvím námitek proti konceptu a návrhu územního plánu, odpůrce by potom byl povinen mu sdělit důvody tohoto zařazení a v případě nevyhovění námítce své rozhodnutí řádně odůvodnit.“

[26] Tuto citovanou pasáž ze zmíněného rozsudku lze *mutatis mutandis* vztáhnout též na nyní souzenou věc s tím, že stěžovatel nemohl legitimně očekávat bezvýhradnou kontinuitu ÚP Bašť s předchozí územně plánovací dokumentací – územním plánem schváleným zastupitelstvem obce Bašť v roce 2006. Naopak bylo na něm, aby byl při pořizování nového územního plánu pozorný a aktivně jako vlastník předmětného pozemku uplatnil proti jeho novému funkčnímu využití námítky nebo připomínky. Pokud takto stěžovatel nepostupoval, nelze posléze napadat neuvedení detailních důvodů změny funkčního využití předmětného pozemku oproti předchozímu stavu (nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů). Lze proto uzavřít, že kasační námítka týkající se nepřezkoumatelnosti ÚP Bašť není důvodná.

[27] [Ad 2)] V návaznosti na zmíněnou pasivitu stěžovatele nedošlo k žádnému relevantnímu posouzení, resp. rozhodnutí z hlediska proporcionality řešení přijatého ÚP Bašť – tj. zařazení pozemku stěžovatele do kategorie plochy: „*zeleň plošná – rekultivace ZP*.“ Proto se krajský soud tzv. v první linii odmítl proporcionalitou zabývat, což stěžovatel napadá s poukazem na nesprávné právní posouzení věci.

[28] V tomto kontextu nelze nepřipomenout, že je to zastupitelstvo obce, kdo vydává v samostatné působnosti územní plán, a tuto činnost nemůže nahrazovat soud; totéž platí i pro činnost pořizovatele územního plánu postupujícího v přenesené působnosti. Řízení před soudem je prostředkem ochrany práv, nikoli nástrojem rozhodování věcných sporů o využití území; tyto spory zásadně mají být vypořádány v řízení před správními orgány – viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 – 116, publ. pod č. 2215/2011 Sb. NSS, v němž soud dovodil, že i přes procesní pasivitu navrhovatele lze podat návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Nicméně úspěšnost takového návrhu je pak dána spíše výjimečně – a to pokud procesní pasivita navrhovatele vyplývala z objektivních okolností nebo pokud nezákonnosti, na které poukazuje, jsou závažného rázu a mají dopad na veřejné zájmy.

[29] Přeneseno na nyní posuzovaný případ, je třeba znovu zopakovat, že stěžovatel nepodal námítky proti přiměřenosti navrženého funkčního využití pozemku p. č. 200 jako plochy „*zeleň plošná – rekultivace ZP*.“ Zůstal v roli pasivního pozorovatele, potažmo příjemce řešení navrženého v územním plánu, ačkoli jeho aktivní účasti na tvorbě územního plánu objektivně nic nebránilo. Skutečnost, že statutární orgán stěžovatele žije dlouhodobě v zahraničí, je skutečností čistě subjektivní, která na uvedeném závěru nemůže ničeho změnit. Celý proces pořizování územního plánu probíhal několik let – od roku 2012 (kdy v návaznosti na usnesení zastupitelstva odpůrce požádal o pořizování územního plánu) až do roku 2016 (kdy byl územní plán vydán) – a bylo v zájmu stěžovatele, aby se o tento dlouhý proces dostatečně aktivně zajímal a uplatnil v pravý čas své námítky. Pořizovatel řádně oznámil veřejnou vyhláškou ze dne 13. 4. 2015, č. 021539/2015, konání veřejného projednání upraveného a posouzeného návrhu územního plánu na 16. 6. 2015, vč. poučení o možnosti podat námítky podle § 52 odst. 2 stavebního zákona. Stěžovatel tak byl řádně poučen a rozhodně se nemůže odvolávat na pobyt svého statutárního orgánu v zahraničí ani na to, že mu byly poskytnuty ústy starostky odpůrce zavádějící informace. Tuto skutečnost sice s jistotou vyloučit nelze, nicméně s ohledem na jasné a srozumitelné poučení má Nejvyšší správní soud za to, že stěžovatel nepochybně mohl a měl

postupovat podobně jako ostatní vlastníci dotčených pozemků a staveb, kteří uplatnili své námítky, příp. připomínky, kterými se odpůrce následně zabýval.

[30] Jednoduše řečeno – procesní pasivita stěžovatele nebyla způsobena objektivními okolnostmi a za tohoto stavu není podstatné, že funkční využití jeho pozemku se bezprostředně netýká dalších osob, resp. že tyto osoby proti původnímu využití nic nenamítaly. Jak již bylo uvedeno, primárně jde o strategické rozhodnutí obce v rámci jejího práva na samosprávu, které v tomto případě nebylo nijak dále korigováno v důsledku pasivity stěžovatele; jeho návrhu na zrušení (části) ÚP Bašť by proto bylo možno vyhovět zcela výjimečně – a to v případě závažných důvodů. Tyto důvody Nejvyšší správní soud rozvedl v rozsudku ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010 – 185, publ. pod č. 2397/2011 Sb. NSS, s tím, že „...za tyto závažné důvody je třeba považovat porušení kogentních procesních a hmotněprávních norem chránících zásadní veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy.“

[31] To znamená, že závažné důvody, pro které by i při procesní pasivitě stěžovatele bylo na místě zrušení územního plánu nebo jeho části, může soud zohlednit především v rámci třetího a čtvrtého kroku algoritmu přezkumu opatření obecné povahy, kdy hodnotí územní plán z hlediska jeho zákonnosti – a to v návaznosti na veškeré individuální okolnosti případu a přednesené argumenty. Stěžovatel však, vyjma výše vypořádané nepřezkoumatelnosti ÚP Bašť, nepoukázal na žádné další porušení kogentních procesních norem či hmotněprávních norem a ani zdejší soud žádnou zjevnou nezákonnost zvoleného řešení *prima facie* neshledal. Stěžovatel výhradně hájil svá soukromá práva – právo vlastnit majetek a podnikat – za současného zpochybnění věcného řešení zvoleného ÚP Bašť ohledně využití jeho pozemku p. č. 200.

[32] Za daného skutkového a právního stavu věci, vč. shora zmíněné relevantní judikatury, Nejvyšší správní soud uzavírá, že stěžovatel nevyužil upraveného a posouzeného návrhu územního plánu k uplatnění námítky o neproporcionálním zásahu do svého vlastnického práva, potažmo práva na podnikání; nemůže se proto následně úspěšně domáhat, aby krajský soud tzv. v první linii přezkoumal proporcionalitu tohoto zásahu. V takovém případě by tím totiž *de facto* i *de iure* suploval v rámci soudního přezkumu právě roli odpůrce, což by bylo rozporné nejen s právem na samosprávu, ale i s ochranou právní jistoty ostatních osob, které respektují ÚP Bašť a postupují s důvěrou v jeho obsah. Nelze zpochybnit právní jistotu těchto osob, jakož i dalších účastníků řízení, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy územního plánu a nyní tento územní plán respektují. Mohlo by tím docházet k situacím, že by účastníci v průběhu přípravy neaktivní měli výhodnější postavení a jejich práva by byla chráněna ve větší míře než práva účastníků, kteří svá práva zákonem předpokládaným způsobem hájili (*vigilantibus iura*). Ani kasační námítka týkající se (ne)proporcionality řešení přijatého ÚP Bašť tedy není důvodná.

V. Závěr a náklady řízení

[33] S ohledem na uvedené Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[34] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Odpůrce měl ve věci úspěch, a proto by mu jakožto úspěšnému účastníku řízení příslušelo právo na náhradu nákladů řízení vzniklých v důsledku zastoupení advokátem. Nejvyšší správní soud mu ovšem – podobně jako krajský soud – toto právo nepřiznal, neboť neshledal, že by se jednalo o náklady důvodně vynaložené.

pokračování

[35] Povinnost správního úřadu jím vydaný akt hájit u soudu proti správní žalobě představuje samozřejmou součástí povinností plynoucích z běžné správní agendy, k níž je úřad personálně i finančně ze státního rozpočtu vybavován. Nic na tom nemění ani to, že územní plán vydává v samostatné působnosti zastupitelstvo obce a že pasivně legitimovaným je v tomto případě relativně malá obec Bašť, jejíž zastupitelstvo územní plán vydalo. Nelze totiž odhlédnout od toho, že celý proces pořízení územního plánu administroval v rámci přenesené působnosti – tedy jako výkon státní správy – Městský úřad Brandýs nad Labem – Stará Boleslav, jakožto obecní úřad obce s rozšířenou působností. S ohledem na tuto skutečnost, jakož i povahu posuzované věci, bylo možno důvodně očekávat, že odpůrce sám příp. právě v součinnosti s Městským úřadem Brandýs nad Labem – Stará Boleslav bude schopen kvalifikovaně hájit svůj územní plán. Nelze proto spravedlivě žádat po stěžovateli, aby hradil náklady vzniklé tím, že odpůrce udělil k zastupování plnou moc advokátovi.

[36] V této úvaze vyšel zdejší soud jednak z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2012, č. j. 2 As 104/2012 – 35, publ. pod č. 2755/2013 Sb. NSS, a jednak z jemu předcházejících nálezů Ústavního soudu ze dne 14. 9. 2010, sp. zn. III. ÚS 1180/10, ze dne 23. 11. 2010, sp. zn. III. ÚS 2984/09, a ze dne 13. 8. 2012, sp. zn. II. ÚS 2396/09, v nichž ve vztahu k orgánům veřejné moci, jakož i územním samosprávným jednotkám, byla presumována existence dostatečného materiálního a personálního vybavení a zabezpečení k tomu, aby byly schopny kvalifikovaně hájit svá rozhodnutí, práva a zájmy, aniž by musely využívat v řízení před obecnými soudy právní pomoci advokátů.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e n í** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 11. února 2019

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu