



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Petry Weissové a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci navrhovatelů: **a) Ing. M. Š., b) M. Š., c) Ing. J. Š., d) J. M.**, všichni zastoupeni Mgr. Vítězslavem Dohnalem, advokátem, se sídlem Klokotská 103/13, Tábor, proti odpůrkyni: **Obec Chocerady**, se sídlem Chocerady 267, zast. Mgr. Martinem Smetanou, advokátem, se sídlem Vinohradská 404/19, Praha, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – Územního plánu Chocerady ze dne 27. 8. 2018, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelů a) a d) proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 18. 2. 2019, č. j. 54 A 170/2018 - 48,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Navrhovatelé a) a d) **jsou povinni** společně a nerozdílně zaplatit odpůrkyni náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 4.114 Kč, k rukám jejího zástupce Mgr. Martina Smetany, advokáta, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Zastupitelstvo odpůrkyně usnesením ze dne 27. 8. 2018, č. 2/6/2018, schválilo vydání územního plánu Chocerady formou opatření obecné povahy, obsaženého v dokumentaci č. j. 01154/18/OÚ (dále také jen „napadený územní plán“). V něm odpůrkyně vymezila na pozemcích ve vlastnictví navrhovatelů (parc. č. X1, parc. č. X2 a parc. č. X3 v k. ú. Ch.) plochu pro lokální biocentrum LBC 61.2 Na stráni (dále jen „biocentrum LBC 61.2“) a zároveň tuto plochu biocentra uvedla mezi veřejně prospěšnými opatřeními.

[2] V průběhu projednávání napadeného územního plánu navrhovatelé brojili námitkami proti nezbytnosti zřízení biocentra LBC 61. 2 na jejich pozemcích. Argumentovali nedostatkem důvodů pro zásah do jejich vlastnických práv a požadovali zřídit biocentrum LBC 61. 2 na jiných pozemcích, případně omezit rozsah biocentra. Odpůrkyně námitkám navrhovatelů nevyhověla.

II.

[3] Navrhovatelé se u Krajského soudu v Praze (dále jen „krajský soud“) domáhali zrušení napadeného územního plánu v rozsahu textové a grafické části výroku i odůvodnění vymezující lokální biocentrum LBC 61.2. Krajský soud rozsudkem ze dne 18. 2. 2019,

č. j. 54 A 170/2018 - 48 (dále jen „napadený rozsudek“), návrh zamítl, neboť neshledal důvodnými návrhové body uplatněné navrhovateli.

[4] Krajský soud dospěl k závěru, že napadený územní plán není nepřezkoumatelný, neboť jeho odůvodnění neobsahovalo pouze nekonkrétní odkazy na použité doklady, nýbrž tyto odkazy byly zcela určité a navrhovatelům tudíž nemohlo činit obtíž identifikovat konkrétní pasáže těchto podkladů, jichž se odpůrkyně dovolávala. Rozhodné pasáže ze Zásad územního rozvoje Středočeského kraje (dále jen „zásady územního rozvoje“) dokonce napadený územní plán doslovně citoval. Zároveň bylo z odůvodnění napadeného územního plánu seznatelné, že odpůrkyně navazuje při vymezení územního systému ekologické stability na předcházející územní plán a rovněž na předchozí vymezení lokálního biocentra LBC 61.2 a jeho odůvodnění obsažené v tehdejších územně plánovacích podkladech v podobě generelu územního systému ekologické stability. Neexistence generelu územního systému ekologické stability z roku 1995 (z důvodu jeho pravděpodobné skartace) nebyla podle krajského soudu nikterak podstatná, neboť územní systém ekologické stability a jeho prvky byly závazně vymezeny již v předcházejícím územním plánu, a to v procesu, jehož se navrhovatelé či jejich právní předchůdci mohli zúčastnit. Navrhovatelům rovněž muselo být známo, z jaké metodiky vymezení územního systému ekologické stability odpůrkyně při tvorbě územního plánu vycházela, neboť sami ve svých námitkách užívali informace z ní čerpané. Tato metodika je rovněž dostupná na internetových stránkách a ve Věstníku Ministerstva životního prostředí.

[5] Ve vztahu k vymezení lokálního biocentra LBC 61.2 krajský soud poukázal na zásady územního rozvoje, které stanovily na regionální a nadregionální úrovni územní systém ekologické stability, konkrétně vymezením nadregionálních biocenter a biokoridorů. V části 4.4 zásad územního rozvoje byl vymezen biokoridor NK 61 Štěchovice – Chraňbožský les (dále jen „biokoridor NK 61“), který prochází právě pozemky navrhovatelů. Územní plán tak dále zpřesnil prvky územního systému ekologické stability nadregionální a regionální úrovně a vymezil prvky lokální úrovně včetně lokálního biocentra LBC 61.2. Zásady územního rozvoje uložily odpůrkyni, aby při zpracování územního plánu respektovala metodiku vymezení územního systému ekologické stability a v ní stanovené minimální parametry, čímž tuto metodiku učinil závaznou. Porušení této metodiky by totiž fakticky vedlo k rozporu územního plánu s úkoly stanovenými v zásadách územního rozvoje. Mapy zásad územního rozvoje jsou vypracovány v malém měřítku, tudíž jsou v nich nadregionální biocentra a biokoridory vymezeny obecně a je následně na územním plánu, který je vypracován ve větším měřítku, aby zpřesnil jejich hranice a vymezil místní biocentra a biokoridory. Odpůrkyně tudíž byla povinna k vymezení lokálních biocenter podle pravidel stanovených v metodice vymezení územního systému ekologické stability, což učinila a v odůvodnění napadeného územního plánu podrobně nastínila zásady a principy, jimiž se řídila při výběru lokalit, do nichž biocentra umístila.

[6] Krajský soud posoudil jako vhodný postup odpůrkyně, která zvolila řešení, jímž omezila vlastnická práva jen těch osob, které již uvedeným způsobem byly omezeny i v minulosti. Zánik předchozí územně plánovací dokumentace byl sice spojen se zánikem závaznosti v něm vymezeného územního systému ekologické stability, avšak napadený územní plán vymezoval územní systém ekologické stability systémově, což mělo za následek v dané situaci zvážit aktuální stav v území a přihlídnout k právům dotčených osob. Krajský soud shledal, že práva navrhovatelů již byla v minulosti omezena obdobným způsobem a pokračování tohoto zásahu představuje menší zásah než v případě omezení zcela nového. Navíc opětovným vymezením biocentra LBC 61.2 na jejich pozemcích nejsou dotčeni v užívání pozemků dosavadním způsobem. Pokud pak nebudou sami ochotni přistoupit ke změně využívání těchto pozemků, nemohou k tomu být beze změny napadeného územního plánu nuceni

pokračování

až do té doby, než by došlo k realizaci vyvlastnění pozemků, které by však bylo za náhradu, pokud by navrhovatelé nevyužili nabídky na směnu za jiné pozemky.

[7] Krajský soud se věnoval i navrhovateli uváděnými alternativami k umístění lokálního biocentra. Poukázal na skutečnost, že odpůrkyně dala najevo, že tyto navrhované varianty řešení neobstojí, přestože jednotlivě s uvedením konkrétních parcelních čísel pozemků nerozebrala, které z principů by byly v případě využití některé z těchto navrhovaných variant porušeny. Takové vypořádání námitek shledal krajský soud dostatečným, byť je považoval za hraniční. Zákonnost napadeného územního plánu podle krajského soudu nezpochybnil ani argument odpůrkyně, že variantní návrh na vymezení územního systému ekologické stability musí zpracovat osoba s příslušnou autorizací, což byl jeden z podpůrných důvodů pro zamítnutí námitek navrhovatelů.

[8] Krajský soud se blíže vyjádřil i k navrhovaným variantám řešení lokálního biocentra s ohledem na charakter navrhovaných pozemků - pozemky parc. č. X4 a X5 představují cestu a přilehlý úzký pruh pozemku, jejich tvar a rozloha proto nemohly zajistit fungování územního systému ekologické stability. Krajský soud poukázal i na skutečnost, že vlastnická práva navrhovatelů byla obdobným způsobem jako nyní omezena i před přijetím napadeného územního plánu. Jeho odůvodnění považoval za dostačující a správné.

[9] Krajský soud se vyjádřil i k postupu navrhovatelů, kteří vznesli svůj požadavek na změnu koncepce územního systému ekologické stability až v samotném závěru projednání územního plánu a nepřednesli jej v době jeho koncepční přípravy formou připomínek či ve fázi společného jednání o návrhu. Bylo-li by dostupné jiné rozumné řešení, muselo by v případě vyhovění námítkám dojít k přepracování celé plošné koncepce územního systému ekologické stability, což v takto pozdní fázi nepovažoval krajský soud za vhodné, byť upozornil, že nejde o stěžejní argument pro nevyhovění námítkám navrhovatelů na využití variantní řešení lokálního biocentra.

[10] Závěrem krajský soud shrnul, že pokud byla na pozemcích navrhovatelů vymezena skladebná část nadregionálního biokoridoru NK 61, zcela logicky byla zahrnuta mezi veřejně prospěšná opatření, neboť tento požadavek stanovily již zásady územního rozvoje a tento důvod byl uveden i v napadeném územním plánu. Bez možnosti vyvlastnění dotčených pozemků by nebylo možné dosáhnout faktického zřízení lokálního biocentra, jež je podle § 4 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“), ve veřejném zájmu.

III.

[11] Navrhovatelé a) a d) [dále jen „stěžovatelé a), d)“ nebo společně také jen „stěžovatelé“] brojili proti rozsudku krajského soudu kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Domáhali se zrušení napadeného rozsudku, jakož i napadeného územního plánu v části týkající se jejich pozemků [v případě stěžovatele a) parc. č. X1, a v případě stěžovatele d) parc. č. X3 v k. ú. Ch. (dále jen jako „pozemky stěžovatelů“)].

[12] Stěžovatelé nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že je dostatečné, pokud bylo vymezení lokálního biocentra LBC 61.2 odůvodněno odkazem na zásady územního rozvoje. Ty totiž podle stěžovatelů povinnost k vymezení lokálního biocentra obsahují pouze v podobě odkazu na metodiku vymezení územního systému ekologické stability. Krajský soud pak nesprávně dospěl k závěru, že je v pořádku, pokud jsou závazné úkoly pro územní plánování obcí uloženy formou odkazu na tuto metodiku. Podle stěžovatelů to znamená, že závazná pravidla pro umístění staveb a další změny v území nejsou stanovena územně samosprávným celkem prostřednictvím opatření obecné povahy a na základě postupu stanoveného

zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ale interně závazným dokumentem přijatým mimo proces stanovený zákonem a bez garance ochrany práv dotčených osob. Prostřednictvím odkazu na metodiku územního systému ekologické stability v zásadách územního rozvoje tudíž došlo k omezení ústavně zaručeného práva na samosprávu. Nadto mohou být parametry stanovené touto metodikou měněny bez vůle i vědomí územně samosprávného celku a skutečnost, zda se stanou pozemky vlastníků součástí územního systému ekologické stability, pak bude záviset na tom, jaký zrovna bude její obsah. Pro závazné stanovení podmínek vymezení lokálních biocenter by musely zásady územního rozvoje stanovit minimálně povinnost tato biocentra vymežovat, vzdálenost mezi nimi a jejich rámcový plošný obsah. Těmito podmínkami totiž dochází současně ke stanovení rozsahu a intenzity zásahu do vlastnických práv. A právě v tomto případě tyto podmínky vycházejí pouze z interní metodiky vymezení územního systému ekologické stability, což podle stěžovatelů není možné. Samotné zásady územního rozvoje žádné závazné podmínky pro vymezení územního systému ekologické stability nestanovují s výjimkou vyznačení nadregionálního biokoridoru.

[13] Stěžovatelé dále namítají, že důvodem pro vymezení biocentra LBC 61.2 nemohl být předchozí územní plán, jak tvrdí odpůrkyně a krajský soud, neboť realizace biokoridoru a biocentra doposud nezačala, a omezení vlastnických práv má tak výlučně administrativní povahu. Intenzita zásahu při případné změně ve vymezení biocentra by byla shodná a pouze by se změnil okruh dotčených osob. Nadto stěžovatelé navrhovali jiné varianty, při kterých by se intenzita zásahu mohla zohlednit, a to například v počtu dotčených osob. Krajským soudem zmíněná konzistentnost ve způsobu a rozsahu omezení vlastnických práv spočívající v zachování vymezení lokálního biocentra v rozsahu, v jakém byl vymezen v předchozím územním plánu, nemůže být podle stěžovatelů jediným a dostatečným hlediskem k posouzení intenzity zásahu do jejich vlastnických práv.

[14] Stěžovatelé mají za to, že v případě, kdy není možné závazné podmínky vymezení územního systému ekologické stability stanovit odkazem na nezávaznou metodiku, nemůže být ani domnělý rozpor s nimi důvodem pro odmítnutí jimi navrhovaných dalších variant řešení. Navíc je odůvodnění rozhodnutí o námitkách natolik obecné, že nelze zjistit, se kterými obecnými pravidly vymezení územního systému ekologické stability a z jakého důvodu jsou stěžovateli předestřené varianty v rozporu. Odpůrkyně konkrétně nevyšvětlila závěry pro každou navrhovanou variantu zvlášť a její odůvodnění by univerzálně pasovalo na jakýkoliv návrh, což je v rozporu s judikaturou Nejvyššího správního soudu, konkrétně s jeho rozsudkem ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010 - 169. Stěžovatelé při vytváření návrhu variant vycházeli ze zásad uvedených na stranách 136 až 137 napadeného územního plánu a jimi předestřené varianty tyto zásady naplňují. Ke kasační stížnosti zároveň přikládají schématické grafické znázornění, kde by podle jejich názoru mohlo být biocentrum LBC 61. 2 vymezeno.

[15] Stěžovatelé v kasační stížnosti také namítají, že dochází k zásahu do jejich vlastnického práva, i když nedošlo ke změně ve způsobu využívání dotčených pozemků ani k jejich vyvlastnění. Předpoklad pro vyvlastnění pozemků stěžovatelů již byl v územním plánu zakotven a v budoucnu tudíž nebude možnost přezkoumávat otázku zákonnosti napadeného územního plánu. Zároveň nebude možné ani přezkoumávat, zda bylo možné vymežit předmětné biocentrum jinde či jiným způsobem, přičemž posouzení navržených variant je spjato s posouzením toho, zda je zásah do vlastnického práva přiměřený.

IV.

[16] V obsáhlém vyjádření ke kasační stížnosti odpůrkyně navrhuje kasační stížnost zamítnout. V podrobnostech odkazuje na odůvodnění napadeného územního plánu a napadený rozsudek, se kterým se zcela ztotožňuje.

pokračování

[17] Odpůrkyně shodně s krajským soudem uvádí, že zásady územního rozvoje nemohou ve smyslu § 36 odst. 3 stavebního zákona vymezovat lokální územní systém ekologické stability, neboť ten náleží svým obsahem do územního plánu. Zásady územního rozvoje na pozemcích stěžovatelů vymezují biokoridor NK 61 a požadavek vymezení lokálního biocentra vyplývá z jejich bodu č. 195 písm. a). Vložením lokálního biocentra LBC 61.2 splnil územní plán tento úkol. Užití metodiky vymezení územního systému ekologické stability pak vyplývá ze zásad územního rozvoje a také z § 4 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny.

[18] Metodika vymezení územního systému ekologické stability vydaná v březnu roku 2017 a generel lokálního systému ekologické stability jsou podklady, které byly v územním plánu použity při zpřesnění lokálních prvků územního systému ekologické stability. Zmíněná metodika je navíc podle § 4 odst. 1 zákona o ochraně krajiny a přírody podle odpůrkyně obecně závazným právním předpisem a odborným metodickým nástrojem k vymezení územního systému ekologické stability, který slouží především k projekční praxi a je využívána i při výkonu státní správy v ochraně přírody a krajiny. Je zcela dostatečné uvádět pouze odkazy na použité podklady. Odpůrkyně se zde ztotožňuje s názorem krajského soudu.

[19] Odpůrkyně k námitce týkající se určování závazných pravidel pro umíst'ování staveb a další změny v území interně závazným dokumentem uvádí, že územní plán je multioborový dokument, který musí zohlednit velké množství souvisejících zákonů. Výsledný návrh je kompromisem mezi požadavky vlastníků pozemků, samosprávy a státní správy, které také musí respektovat cíle a úkoly územního plánování. V případě územního systému ekologické stability bylo jeho vymezení a vhodnost řešení potvrzeno stanovisky dotčených orgánů včetně souhlasu s rozhodnutím o připomínkách a námitkách podaných k územnímu plánu. Metodika vymezení územního systému ekologické stability udává závazná pravidla a stanovuje požadavky, které je nutné při vymezení tohoto systému respektovat. Územní plán musí vždy respektovat zásady územního rozvoje, a to podle § 43 odst. 3 stavebního zákona. Otázky místního významu v podobě konkrétního umístění lokálních biocenter pak náleží územnímu plánu a jsou v kompetenci obce a není možné je řešit v zásadách územního rozvoje.

[20] Odpůrkyně nesouhlasí ani s tvrzením stěžovatelů, že pouze změnou metodiky vymezení územního systému ekologické stability se konkrétní pozemky stanou její součástí. Závazným pro rozhodování v území je vždy územní plán a každá změna ve vymezení územního systému ekologické stability v území obce musí být vždy přijata stanoveným procesem pořízení změny územního plánu.

[21] Odpůrkyně tvrdí, že přesvědčivě a věcně zdůvodnila vymezení lokálních biocenter a především biocentra LBC 61.2. Omezení vlastnického práva stěžovatelů vyplývá ze zákona o ochraně přírody a krajiny. Územní systém ekologické stability je veřejně prospěšným opatřením, pro které lze odejmout nebo omezit práva k pozemkům, je-li vymezen ve vydané územně plánovací dokumentaci, kterou jsou v tomto případě jednak zásady územního rozvoje a na ně navazující územní plán. Ani případné vyvlastnění není svévolným procesem, ale je upraveno zákonem a vlastníci pozemků mají řadu instrumentů na ochranu, jestliže budou mít v budoucnu za to, že došlo k nezákonnému zásahu do jejich práv. V tomto případě byl při vymezení lokálního biocentra LBC61.2 zohledněn veřejný zájem na ochraně přírody a krajiny, který převahuje nad soukromými zájmy jednotlivců a vlastníků pozemků. Navíc stěžovatelé ve svých námitkách navrhovali směnu pozemků, odpůrkyně tak předpokládá, že dojde k následným jednáním ve smyslu návrhu dohody na náhradu či směnu apod.

[22] Odpůrkyně dodává, že vhodnost opětovného vymezení biocentra LBC 61.2 v podstatě shodně jako v předchozím územním plánu byla potvrzena oprávněnou osobou pro navrhování územního systému ekologické stability, a to se zohledněním všech souvislostí. Zachování kontinuity v jeho vymezení považuje odpůrkyně za vhodné. Samovolné přesouvání prvků územního systému ekologické stability pouze na základě nesouhlasu dotčených vlastníků naopak považuje za účelové a neodůvodnitelné. Vymezení biocentra LBC 61.2 bylo při tvorbě územního plánu znovu prověřeno i s ohledem na nově vydanou metodiku vymezení územního systému ekologické stability z roku 2017 a tato skutečnost včetně odkazu na tuto metodiku byla uvedena též ve vypořádání námitek. Návrh vymezení územního systému ekologické stability byl posouzen komplexně, což také odpůrkyně zohlednila při vypořádání námitek k územnímu plánu. Odpůrkyně v tomto ohledu odkazuje na vyjádření projektanta územního systému ekologické stability, který ke svému vyjádření ke kasační stížnosti přikládá a na jehož obsah odkazuje.

[23] K namítanému nedostatečnému posouzení variantních řešení lokálního biocentra navržených stěžovateli odpůrkyně uvádí, že takové řešení bylo posuzováno již při samotném vymezení územního systému ekologické stability na podzim roku 2015. V procesu vypořádání námitek bylo variantní řešení stěžovatelů komplexně posouzeno znovu v roce 2018, a to i s ohledem na existenci revidované metodiky vymezení územního systému ekologické stability z roku 2017. Odpůrkyně doplňuje, že má-li být reakce na variantní řešení jednoznačná, musí být komplexní, což však není v možnostech územního plánu s ohledem na požadavek na jeho přehlednost a srozumitelnost. Řešení umístění lokálního biocentra LBC 61.2 přijatého v napadeném územním plánu vychází nejen z oborových podkladů a vstupů souvisejících s vymezením územního systému ekologické stability, ale má úzkou vazbu i na koncepci uspořádání krajiny. Navrhují-li nyní stěžovatelé v kasační stížnosti variantní řešení vymezení lokálního biocentra, pak odpůrkyně upozorňuje na skutečnost, že se jedná o jiná variantní řešení než která uplatňovali v námítce proti napadenému územnímu plánu. Kasační soud by se jimi tudíž neměl zabývat.

[24] Závěrem se odpůrkyně vyjadřuje k vyvlastňovacímu řízení a přezkumu zákonnosti napadeného územního plánu. Podle ní v případě, kdy krajský soud dospěje k závěru, že napadený územní plán je v souladu se zákonem, nemůže již být označován za nezákonný. Odkazuje na bod 45. napadeného rozsudku a uvádí, že pokud stěžovatelé nebudou chtít přistoupit ke změně dosavadního využívání pozemků (jako orné půdy) za účelem realizace územního systému ekologické stability, nemohou k tomu být beze změny územního plánu nuceni, a to až do doby, než by došlo k realizaci vyvlastnění pozemků. To by však bylo za náhradu, pokud by stěžovatelé nevyužili nabídky na směnu pozemků. Vypořádání vlastnických vztahů však nemůže odpůrkyně řešit a předjímat již v této fázi.

V.

[25] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[26] Kasační stížnost není důvodná.

[27] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval tvrzeným nesouhlasem stěžovatelů se závěrem krajského soudu o tom, že v důsledku odkazu na metodiku územního systému ekologické stability obsaženého v zásadách územního rozvoje se tato metodika stala závaznou pro tvorbu lokálních biocenter. Stěžovatelé naopak mají za to, že pouhé odkazy v zásadách územního rozvoje na tento interní dokument přijatý mimo proces stanovený zákonem nemohou

pokračování

být dostatečným pro určení podmínek pro vymezení lokálních biocenter, kterými se měla odpůrkyně při tvorbě napadeného územního plánu řídit.

[28] Podle § 36 odst. 1 věta první stavebního zákona, *zásady územního rozvoje stanoví zejména základní požadavky na účelné a hospodárné uspořádání území kraje, vymezí plochy nebo koridory nadmístního významu a stanoví požadavky na jejich využití, zejména plochy nebo koridory pro veřejně prospěšné stavby, veřejně prospěšná opatření, stanoví kritéria pro rozhodování o možných variantách nebo alternativách změn v jejich využití.*

[29] Podle § 43 odst. 1 věta první stavebního zákona, *územní plán stanoví základní koncepci rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání (dále jen „urbanistická koncepce“), uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury; vymezí zastavěné území, plochy a koridory, zejména zastavitelné plochy, plochy změn v krajině a plochy přestavby, pro veřejně prospěšné stavby, pro veřejně prospěšná opatření a pro územní rezervy a stanoví podmínky pro využití těchto ploch a koridorů.*

[30] Podle § 43 odst. 3 věta první stavebního zákona, *územní plán v souvislostech a podrobnostech území obce zpřesňuje a rozvíjí cíle a úkoly územního plánování v souladu se zásadami územního rozvoje, s politikou územního rozvoje a s územním rozvojovým plánem.*

[31] Nejvyšší správní soud považuje za nezbytné prvotně předestřít problematiku hierarchie v územním plánování. Otázkou hierarchického systému nástrojů územního plánování se kasační soud již v minulosti zabýval, a to mimo jiné ve svém rozsudku ze dne 30. 7. 2021, č. j. 4 As 41/2021 - 46, v němž uvedl, že „[n]ástroje územního plánování tvoří ucelený hierarchický systém, jehož vyšší stupně jsou nadřazeny stupňům nižším a do značné míry určují jejich obsah. Podstatou systému nástrojů územního plánování je postupná konkretizace jednotlivých obecných záměrů při respektování této hierarchie. Politika územního rozvoje obsahuje záměry jen ve velmi obecné a spíše koncepční podobě. Zásady územního rozvoje tyto záměry dále konkretizují a územní plán obce pak přesně určuje jejich umístění v území. Pro územní plán obce jsou přitom závazné všechny nadřazené nástroje územního plánování, nikoli pouze přímo nadřazené zásady územního rozvoje.

[32] Z právě uvedeného tudíž vyplývá, že pro územní plán jsou mimo jiné závazným nástrojem územního plánování zásady územního rozvoje. Územní plán musí respektovat a konkretizovat v nich obsažené jednotlivé, avšak obecnější, záměry. Jeho povinností je vymezením především zastavěné území, plochy či koridory a stanovit podmínky pro využití těchto ploch a koridorů, a to plně v souladu se zásadami územního rozvoje. Tuto povinnost odpůrkyně v napadeném územním plánu respektovala při vymezení lokálního biocentra LBC 61.2 umístěného v nadregionálním biokoridoru K 61. Svůj postup odůvodnila odkazem na příslušné části zásad územního rozvoje (jež v územním plánu na stranách 50 až 53 citovala) a právě z těchto pasáží zásad územního rozvoje nepochybně vyplývala povinnost vymezení lokálních biocenter v souladu s požadavky vyplývajícími z metodiky vymezení územního systému ekologické stability. Zásady územního rozvoje přitom uváděly mj. následující:

„(195) ZÚR stanovují tyto úkoly pro územní plánování:

a) zpřesnit vymezení regionálních a nadregionálních biocenter a biokoridorů v souladu s metodikou USES a požadavky specifických oborových dokumentací tak, aby byly dodrženy jejich minimální parametry a zajištěna jejich funkčnost;

b) zpřesnit vymezení ochranných zón nadregionálních biokoridorů podle konkrétních geomorfologických a ekologických podmínek daného území tak, aby byly dodrženy prostorové parametry biokoridorů.“
(důraz přidán soudem)

[33] Nejvyšší správní soud s ohledem na uvedené souhlasí se závěrem krajského soudu, že odůvodnění napadeného územního plánu neobsahuje pouze nekonkrétní odkazy na použité podklady. Je z něj zjevné, že při respektování požadavků zakotvených v zásadách územního rozvoje (viz citace výše) vyšel při vymezení lokálních prvků územního systému ekologické stability z metodiky, a to té, která byla v rozhodné době metodikou platnou. Není tudíž pochyb o tom, že odkaz obsažený v zásadách územního rozvoje se týkal konkrétní metodiky pro vymezení územního systému ekologické stability Ministerstva životního prostředí z roku 2017.

[34] Stejně jako krajský soud i Nejvyšší správní soud nepochybuje o tom, že zvolené řešení odkazem na příslušné pasáže zásad územního rozvoje a v nich obsažený odkaz na příslušnou metodiku vymezení územního systému ekologické stability je v tomto směru dostatečně konkrétní a učinil současně metodiku v posuzovaném případě závaznou z hlediska zpřesnění vymezení regionálních a nadregionálních biocenter a biokoridorů. Je třeba souhlasit s tím, že uvedení konkrétních požadavků obsažených v samotné metodice v textu územního plánu, jak zřejmě požadují stěžovatelé, by způsobilo jeho nepřehlednost a nadměrnou rozsáhlost. Z uvedeného důvodu je odkaz na příslušné podklady, jichž bylo při tvorbě územního plánu (tedy i při vymezení lokálního biocentra) užito a které lze nezaměnitelně identifikovat a jejichž obsah snadno dohledat, zcela dostačující. Díky výše zmíněné hierarchii územně plánovací dokumentace je totiž vždy potřebné zohlednit na sebe navazující nástroje územního plánování, v tomto případě tedy zásady územního rozvoje, které metodiku vymezení územního systému ekologické stability (z roku 2017, tj. z doby, kdy byl návrh územního plánu projednáván a schvalován) učinily pro napadený územní plán závaznou, jak správně vyslovil krajský soud. Ostatně z další argumentace stěžovatelů týkající se konkrétních požadavků na vymezení jednotlivých lokálních biocenter je zcela evidentní, že i rozporovaná metodika vymezení územního systému ekologické stability je jim známa. Jak také přílehlavě upozornil krajský soud, tato metodika je veřejně dostupná na internetových stránkách Ministerstva životního prostředí a rovněž byla vyhlášena v jeho oficiálním Věstníku.

[35] Lze doplnit, že uvedená metodika je odborným metodickým nástrojem sloužícím k vymezení územního systému ekologické stability, který slouží jako podklad při tvorbě územně plánovací dokumentace a má za následek sjednocení podmínek a požadavků na utváření systému ekologické stability. Z hlediska požadavku na přehlednost a jasnost jednotlivých dokumentů systému územního plánování se pak jeví smysluplným, aby na takový metodický nástroj jednotlivé dokumenty toliko odkázaly, aniž by v něm obsažené rozsáhlé požadavky přenášely do svého vlastního textu. To platí tím spíše, byl-li požadavek na soulad s uvedenou metodikou výslovně obsažen v územním plánu nadřazených zásadách územního rozvoje.

[36] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené nesouhlasí ani se stížnostní námitkou, podle níž parametry a požadavky pro vymezení územního systému ekologické stability v podobě lokálních biocenter mohou být měněny nahodile v návaznosti na změnu uvedené metodiky bez vůle i vědomí územně samosprávného celku a to, zda se stanou určité pozemky vlastníků součástí určitého územního systému ekologické stability, bude záviset na tom, jaký zrovna bude její obsah.

[37] Jak již vysvětlil krajský soud, pro územní plán je vzhledem ke shora citovanému znění zásad územního rozvoje závazné aktuální znění dané metodiky v době vyhotovení a přijetí napadeného územního plánu. V případě změn v požadavcích na jednotlivé prvky územního systému ekologické stability by tudíž muselo dojít ke změně územního plánu (tak, aby respektoval uvedené změny, jež jsou pro něj závazné s ohledem na požadavek jeho souladu s platnými

pokračování

zásadami územního rozvoje), který by opětovně podléhal zákonnému procesu projednání a přijetí. Uvedenou námitku stěžovatelů tudíž kasační soud neshledal důvodnou.

[38] Stěžovatelé dále namítají, že důvodem pro vymezení biocentra LBC 61.2 v přijaté podobě nemohl být předchozí územní plán. Krajský soud podle stěžovatelů pochybil, když postup odpůrkyně, která z předchozího územního plánu v principech vycházela, považoval za konzistentní s odůvodněním, že odpůrkyně nehodlala omezovat vlastnická práva jiných osob, než která byla obdobně omezena již v minulosti, a považoval to za méně omezující než zcela nové omezení jiných vlastníků.

[39] Stěžovatelé se i v uvedené námitce mýlí. Odpůrkyně na straně 113 územního plánu konkrétně odůvodnila umístění biocentra LBC 61.2 tak, že „*umístění v rámci NRBK přebráno z ÚPO Chocerady (2006); prvek upraven dle hranic parcel KN tak, aby vymezený prvek zahrnoval spíše ucelené pozemky, pokud možno nedělil pozemky na malé části a vymezení nevytvářelo neobhospodařitelné příliš malé díly půdních bloků; z toho důvodu se vymezení oproti ÚPO mírně liší; zachována byla minimální velikost biocentra 3 ha a více.*“ Z právě uvedeného odůvodnění podle Nejvyššího správního soudu nevyplývá, že důvodem pro vymezení biocentra LBC 61.2 byl předchozí územní plán. Vyplývá z něj, že odpůrkyně dospěla k závěru, že jeho vymezení v předchozím územním plánu bylo nejlepší možnou variantou, a k této skutečnosti dospěla i při vytváření napadeného územního plánu. Snažila se pokrýt ucelené pozemky, nedělit pozemky na malé části a dodržet předepsané podmínky pro umístění lokálních biocenter vyplývající z již zmiňované metodiky územního systému ekologické stability z roku 2017. Právě tyto aspekty představovaly důvod pro umístění lokálního biocentra LBC 61.2 na pozemcích stěžovatelů, jak tomu ostatně bylo i v době platnosti předchozího územního plánu. Tyto závěry odpůrkyně uvedla rovněž při vypořádání námitek stěžovatelů na stranách 130 až 135 napadeného územního plánu, pro něž shledala navržené varianty řešení stěžovatelů nedůvodnými. Krajský soud s ohledem na uvedené nepochybil, poukázal-li na konzervativní postup odpůrkyně. V podrobnostech lze v tomto směru odkázat zejména na odstavce 43. až 45., jakož i 48. napadeného rozsudku, s nimiž se Nejvyšší správní soud ztotožňuje, aniž je nezbytné tyto pasáže, všem účastníkům řízení známé, opětovně reprodukovat.

[40] Námitka týkající vymezení biocentra LBC 61.2 s odkazem na předchozí územní plán jako důvod tohoto vymezení je tudíž nedůvodná. Odpůrkyně v napadeném územním plánu vysvětlila důvody pro umístění lokálního biocentra LBC 61.2 a komplexně jeho umístění posoudila. Prostá skutečnost, že zachovala jeho vymezení v podstatě shodně, jak tomu bylo v předchozím územním plánu, samo o sobě nemůže opodstatněnost této námítky založit.

[41] Další spornou otázkou, kterou stěžovatelé předestřeli v kasační stížnosti, bylo vypořádání jejich námitek spočívajících v návrhu variantních řešení vymezení daného lokálního biocentra. Odpůrkyně podle stěžovatelů konkrétně nevysvětlila důvody pro nepřijetí každé z navrhovaných variant zvláště a důvody odmítnutí navrhovaných alternativních řešení vyslovila univerzálně, tudíž by se hodilo pro odůvodnění jakékoliv varianty. To považovali stěžovatelé za rozporné s judikaturními požadavky na odůvodnění rozhodnutí o námitkách (konkrétně v rozporu se rozsudkem Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 5/2010 - 169).

[42] Nejvyšší správní soud v posledně zmíněném rozsudku č. j. 1 Ao 5/2010 - 169 dovedl, že „*[n]a odůvodnění rozhodnutí o námitkách je třeba klást stejné obsahové požadavky jako na jakékoli jiné správní rozhodnutí, mezi něž náleží i požadavek přezkoumatelnosti rozhodnutí. Z rozhodnutí musí být seznatelné, z jakého důvodu považuje odpůrce námítky uplatněné osobou oprávněnou za liché, mylné nebo vyvrácené, nebo proč považuje skutečnosti předestírané osobou oprávněnou za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy za vyvrácené.*“ Pokud tedy stěžovatelé uplatnili proti návrhu

územního plánu námitky, bylo povinností odpůrkyně o nich rozhodnout, důvody svého rozhodnutí vyložit a uvést, proč uplatněným námitkám nepřisvědčila.

[43] Ústavní soud v nálezu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, ale také vyslovil, že „[p]ožadavky (...) 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 (...)“.

[44] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že z odůvodnění vypořádání námitek stěžovatelů je zřejmé, proč odpůrkyně zvolila právě navrhované řešení, z čehož také vyplývá, proč považuje jejich námitky za nedůvodné. Také krajský soud v napadeném rozsudku shledal odůvodnění nepřijetí některého z navrhovaných variantních řešení uvedených stěžovateli za dostačující, byť je považoval z hlediska přezkoumatelnosti za hraniční. S tímto náhledem na odůvodnění vypořádání uvedených námitek vznesených k územnímu plánu se ztotožňuje i Nejvyšší správní soud.

[45] V této souvislosti lze poukázat i na závěry vyplývající z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2008, č. j. 9 Ao 1/2008 - 34, podle nichž „[k] tomu, aby bylo možné následně posoudit, zda se příslušné rozhodnutí nachází v mantinelech daných zákonnými pravidly územního plánování obsaženými zejména ve stavebním zákoně, je nezbytné, aby příslušné správní orgány velice pečlivě zvažily všechny v úvahu přicházející varianty řešení území, a to především s ohledem na zajištění harmonického rozvoje lokality. Jími zvolená varianta musí být následně dostatečným a přesvědčivým způsobem zdůvodněna.“

[46] Uvedeným požadavkům napadený územní plán dostal. Lze z něj bez pochyb seznat, z jakých důvodů se odpůrkyně přiklonila k danému umístění biocentra LBC 61.2 a proč variantní návrhy stěžovatelů shledala nevyhovujícími (viz str. 130 až 136 napadeného územního plánu). Požadavky stěžovatelů, jimiž odůvodňují nedostatečnost vypořádání těchto námitek proti územnímu plánu, Nejvyšší správní soud považuje ve světle výše uvedeného za přemrštěné (srov. shora citovaný nálezn Ústavního soudu). Komplexní zhodnocení zvoleného řešení bylo v daném případě dostatečné pro závěr o nevhodnosti navrhovaných řešení, uváděných nadto stěžovateli pouze příkladmo a zčásti i nekonkrétně.

[47] Z odůvodnění napadeného územního plánu kromě zásad a požadavků na umístění lokálního biocentra vyplývá, že odpůrkyně vyhledávala takové řešení, jímž se snažila pokrýt ucelené pozemky a nedělit pozemky na malé části a zároveň využít takové pozemky, které by vyhovovaly daným podmínkám a současně neprovádět takové změny (ve vymezení lokálního biocentra oproti předchozímu stavu), které nejsou opodstatněny změnou v poměrech dané lokality (tj. krajským soudem zmíněný konzervativní přístup při vymezení lokálních biocenter). Jinými slovy, vždy je třeba při posuzování naplnění požadavků na přezkoumatelnost rozhodnutí o námitkách proti územnímu plánu individuálně zhodnotit, do jaké míry podrobnosti je třeba námitky vypořádat, a to i vzhledem k jejich konkrétní formulaci.

[48] V nynější věci Nejvyšší správní soud shledal, že odpůrkyně se nemusela detailně vypořádat s každou jinou variantou řešení sporného územního uspořádání (zde lokálního biocentra), pokud jí zvolené řešení je odůvodněno uceleně, a to nejen s ohledem na požadavky vyplývající ze zákona na tvorbu územního plánu, ale i při respektování požadavků nadřazených územně plánovacích nástrojů, zde především zásad územního rozvoje. Bylo tomu tak proto, že zmíněná variantní řešení stěžovatelé sice naznačili, ale jimi navržené varianty nebyly zcela konkrétní (byly formulované slovy „např. část pozemků...“, možnost připojení „části sousedních pozemků“, „na přilehlých pozemcích“ apod.) a v podstatě otevíraly možnost pro další, jiné varianty. Tudiž nelze odpůrkyni klást k tíži, že tyto naznačené varianty, nabízející možnost

pokračování

dalších nevylovených řešení, jednotlivě s odkazem na konkrétní parcelní čísla pozemků při vypořádání námitek neposuzovala.

[49] Tedy úvahy, v nichž se odpůrkyně k navrhovaným variantám vyjádřila, byť ne v podrobnostech podle subjektivních představ stěžovatelů s uvedením konkrétních parcelních čísel variantních pozemků (jak již shora uvedeno, jejich „variantní řešení“, které nebylo zcela určité, otevíralo další větší množství variant), uvedeným požadavkům na přezkoumatelnost vyhověla. Jak již shora uvedeno, k témuž závěru dospěl i krajský soud a na jeho závěry obsažené v odstavcích 46. až 48. napadeného rozsudku Nejvyšší správní soud pro stručnost nyní odkazuje.

[50] K jednotlivým variantám řešení lokálního biocentra, jež stěžovatelé uvádějí v kasační stížnosti, dále Nejvyšší správní soud dodává, že jsou formulovány obecně (přesto, že jsou zachyceny v připojené situační mapě). Povinností kasačního soudu, jehož úkolem je přezkum napadeného rozsudku, nikoliv hodnocení vhodnosti některé z variant uspořádání území, jež je předmětem napadeného územního plánu, není domýšlet za stěžovatele podrobnosti k navrhovaným variantám či vyhledávání důvodů, pro které by měla právě těmto variantám být vyhověno. Podstatou stížnostní námitky byla skutečnost, zda se odpůrkyně navrhovanými variantami zabývala dostatečně, což Nejvyšší správní soud posoudil výše. Nepovažoval tudíž za potřebné se k bližší vyjadřovat k obecně formulovaným dvěma variantním řešením vymezení biocentra LBC 61.2.

[51] K námitce stěžovatelů týkající se přiměřenosti zásahu do vlastnického práva s ohledem na možné vyvlastnění pozemků v jejich vlastnictví Nejvyšší správní soud dodává, že stěžovatelé v návrhu tuto argumentaci neuplatňovali. Pouze namítali, že při vymezení lokálního biocentra LBC 61.2 došlo k zásahu do jejich vlastnického práva. Z uvedeného důvodu je logické, že se krajský soud otázkou případného vyvlastnění bližší nezabýval. Stěžovatelům nic nebránilo se touto námitkou bránit již v návrhu; v takovém případě by bylo povinností krajského soudu i tuto námitku vypořádat. Jestliže ji však stěžovatelé uplatnili poprvé až v kasační stížnosti, jedná se o námitku, kterou Nejvyšší správní soud není oprávněn posuzovat a ta je nyní námitkou nepřijatelnou podle § 104 odst. 4 s. ř. s.

[52] Pro úplnost tak kasační soud ve stručnosti doplňuje, že již na straně 53 textové části územního plánu bylo uvedeno, že zásady územního rozvoje vymezují jako veřejně prospěšné opatření mj. nadregionální biokoridor NK 61. Pro uvedené územní plán v části i.10 s odkazem na zásady územního rozvoje i platnou právní úpravu (§ 2 odst. 4 a § 170 stavebního zákona) navrhl lokální biocentrum LBC 61.2 mezi veřejně prospěšná opatření. To představuje zákonný předpoklad pro případné budoucí vyvlastnění pozemků, na nichž je tento prvek územního systému ekologické stability vymezen. K uvedenému postupu byla odpůrkyně v napadeném územním plánu povinna i vzhledem k již zmíněné hierarchii územně plánovacích nástrojů.

VI.

[53] S ohledem na závěry shora vyložené neshledal Nejvyšší správní soud kasační stížnost důvodnou. V souladu s § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. ji tudíž zamítl.

[54] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož zákona. Stěžovatelé nebyli v řízení o kasační stížnosti procesně úspěšní, nemají tedy právo na náhradu nákladů tohoto řízení.

[55] V projednávané věci byly splněny podmínky pro výjimečné přiznání náhrady nákladů řízení podle usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014 - 47, ze kterého vyplývá, že žalované správní orgány mají, v případě že se nechají právně zastupovat, právo pouze

na náhradu účelně vynaložených nákladů přesahujících jejich běžnou úřední činnost, „[p]říčemž příkladem může být řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy (např. územního plánu) vydaného malou obcí, která nedisponuje odborným personálem ani potřebnými finančními zdroji nezbytnými pro vedení složitého soudního řízení.“ Taková situace nastala i v případě odpůrkyně, která byla procesně úspěšná a má tak právo na náhradu odměny zástupce za jeden úkon právní služby (vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 6. 5. 2019), podle § 11 odst. 1 písm. d) a § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve výši 3.100 Kč a náhradu hotových výdajů ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Zástupce odpůrkyně již v řízení před krajským soudem doložil, že je plátcem DPH, a proto se odměna za zastupování zvyšuje o tuto daň ve výši 714 Kč (21 % z částky 3.400 Kč).

[56] Stěžovatelé jsou tedy povinni nahradit společně a nerozdílně odpůrkyni k rukám jejího zástupce náklady řízení o kasační stížnosti ve výši 4.114 Kč ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 18. března 2022

Mgr. Petra Weissová
předsedkyně senátu