



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a JUDr. Viktora Kučery v právní věci navrhovatelky: **J. J.**, zast. JUDr. Vladimírem Papežem, advokátem se sídlem Tovačovského 3161, Kroměříž, proti odpůrci: **obec Branišov**, sídlem Branišov 5, Branišov, zast. JUDr. Milanem Šišolákem, advokátem se sídlem Biskupská 1, České Budějovice, **za účasti osoby zúčastněné na řízení**: J. J., o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelky proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 11. 3. 2019, č. j. 51 A 49/2018 – 47,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Navrhovatelka **je p o v i n n a** uhradit odpůrci k rukám jeho právního zástupce JUDr. Milana Šišoláka, advokáta se sídlem Biskupská 1, České Budějovice, náhradu nákladů řízení ve výši 3400 Kč, a to do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- III.** Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Kasační stížností se navrhovatelka (dále jen „stěžovatelka“) domáhá zrušení rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích (dále jen „krajský soud“), kterým byl zamítnut návrh stěžovatelky na zrušení opatření obecné povahy, Územního plánu obce Branišov (dále jen „územní plán“), vydaného usnesením zastupitelstva obce č. 1/5/2016, v části I. b. 2 Kulturní hodnoty, části I. e. 2. Návrh místního systému ekologické stability, části I. j. Vymezení ploch a koridorů územních rezerv a části I. f. Stanovení podmínek pro využití ploch.

[2] Stěžovatelka v návrhu na zrušení části územního plánu uvedla, že je vlastníkem nemovitostí v k. ú. B. u D., zapsaných na LV X. u Katastrálního úřadu pro Jihočeský kraj, Katastrální pracoviště České Budějovice, jakož i na LV X. u téhož katastrálního úřadu s podílem ve výši 9/10, kdy druhým spoluvlastníkem s podílem 1/10 je osoba zúčastněná na řízení; pozemky byly dle tvrzení stěžovatelky dotčeny vydáním napadeného územního plánu.

[3] Trvala na tom, že územní plán porušil platné právní předpisy a zásady a byl přijat na základě neúplných nezbytných podkladů. Především vytykala územnímu plánu, že nevymezuje

bez řádného odůvodnění dle části I.j. žádné plochy územních rezerv. Uvedla, že původní územní plán účinný do roku 2016 počítal s územní rezervou v lokalitě „U Jankarů“ vymezené cca 7 ha na částech parc. č. X, X, X a X ve vlastnictví stěžovatelky. Nový územní plán nevymezuje bez řádného odůvodnění žádné plochy územních rezerv. K tomu stěžovatelka připomněla, že na některých pozemcích chtěla realizovat výstavbu, přitom v roce 2003 zjistila, že není k dispozici kompletní územně plánovací dokumentace, chyběl výkres č. 3 - Zemědělská příloha a řešení krajiny obsahující územní rezervu „U Jankarů“. Tento výkres byl přes opakované upozornění doplněn až v roce 2014. Stěžovatelka poukázala na to, že dle rozhodnutí o podaných námitkách není zřejmé, jak se rezervní plocha do původního územního plánu dostala. Absencí výkresů s touto rezervou, která je dle navrhovatelky nedílnou součástí dokumentace, byla porušena ustanovení o zadání, návrhu a řízení o územním plánu dle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, stavební zákon, v relevantním znění (dále jen „stavební zákon“). To vyústilo v nemožnost dotčených orgánů, sousedních obcí, krajského úřadu i dotčených vlastníků řádně uplatnit připomínky, resp. námitky.

[4] Stěžovatelka rovněž tvrdila, že v rozporu s právními předpisy je i umístění lokálního biocentra LBC 1785 a regionálního biokoridoru RBK 0/01-1785 (tj. prvky územního systému ekologické stability, dále „ÚSES“), které se dotýkají pozemků stěžovatelky parc. č. X, X, X, X a X. O jejich umístění bylo rozhodnuto protiprávně, neboť nedošlo k žádné dohodě s vlastníky pozemků, ani s žádným orgánem rozhodujícím o vyznačení území ekologické stability. Stěžovatelka nesouhlasila s vysvětlením v rozhodnutí o námitce, že pokud se vlastníci nevyjádřili v rámci projednávání napadeného územního plánu a Zásad územního rozvoje Jihočeského kraje, bere se takový postoj za souhlasný; k tomu stěžovatelka poukázala na § 59 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“). Navíc podmínky pro vymezení a využití pozemků ÚSES náleží podle přílohy 11 písm. g) vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti (dále jen „vyhláška č. 500/2006 Sb.“) do regulačního plánu. Současně poukázala na rozpory, neboť v rámci územního plánu je ÚSES vymezen jako luční prostor podle přiloženého plánu místního ÚSES k. ú. B. u D. je veden jako lesní koridor. V případě koridoru lesního charakteru byla zároveň porušena proporcionalita.

[5] Stěžovatelka rozporovala úpravu pojmu regionu lidové architektury, do něhož byl zařazen pozemek par. č. X. Region lidové architektury je v územním plánu zařazen do části I.b.2 - základní koncepce území obce, ochrana a rozvoj jeho hodnot – kulturní hodnoty. Dle této části je v tomto regionu omezena výstavba, neboť konkrétní uvedené stavby (včetně parc. č. 31/1) musí respektovat strukturu, objem, měřítko původní zástavby. S odkazem na vyhlášku č. 500/2006 Sb. stěžovatelka dovozuje, že taková omezení by byla přípustná v případě majetkové ochrany, nikoli pro umístění v regionu lidové architektury. Navrhovatelka poukázala na § 43 (územní plán) a § 61 (regulační plán) stavebního zákona, podle nichž územní plán nesmí obsahovat podrobnosti náležející regulačnímu plánu. Územní plán má pouze informativní charakter a nemůže určovat přípustnost využití území a stavebních úprav.

[6] Územnímu plánu vytkla zásah do pravomoci orgánu ochrany zemědělského půdního fondu, neboť v části I. f. 11 plochy zemědělské mimo jiné jako podmíněčně přípustné využití uvádí oplocení zemědělského půdního fondu a jako nepřípustné využití narušování organizace a struktury zemědělského půdního fondu. S odkazem na přílohu 9 vyhlášky č. 500/2006 Sb. může územní plán určovat toliko strukturu zástavby, nikoliv strukturu zemědělského půdního fondu; napadená část územního plánu proto vylučuje z rozhodování orgány ochrany zemědělského půdního fondu a omezuje i vlastníky nad míru nutnou v možnosti nakládat se svým majetkem.

pokračování

[7] Pokud, dle stěžovatelky napadený územní plán obsahuje v části I. f. podrobné podmínky prostorového uspořádání, včetně určeného sklonu a tvaru střech, konstrukční výšky podlaží, tj. vnitřní kótování, výšky nadezdívky podkroví (např. v části I.f.14, I.f.1, I.f.2.), s tím, že je nepřipustné veškeré využití, které není specifikováno jako přípustné, pak takové stanovení je v rozporu s jednou ze základních právních zásad totiž, že je povoleno vše, co není zákonem zakázáno. Podle stěžovatelky je územní plán celkově zmatečný, odporuje právním předpisům a nelze taktéž usuzovat na pravost všech použitých podkladů. Porušuje zásadu proporcionality a neúměrně omezuje vlastnická práva stěžovatelky.

[8] Krajský soud návrh stěžovatelky na zrušení části územního plánu jako nedůvodný zamítl.

[9] Po ověření aktivní procesní legitimace stěžovatelky se krajský soud v první řadě zabýval otázkou zachování lhůty stanovené v § 101b odst. 1 s. ř. s., neboť tuto otázku nastolil ve svém vyjádření k návrhu na zrušení opatření obecné povahy odpůrce. V dané záležitosti nabytí napadený územní plán účinnosti dne 16. 6. 2016, tedy před nabytím účinnosti zákona č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) a další související zákony účinné od 1. 1. 2018. Vzhledem k tomu, že lhůta stanovená původní právní úpravou pro napadení opatření obecné povahy činila 3 roky, bylo by možné napadnout územní plán do 16. 6. 2019. Nicméně vzhledem k tomu, že tato lhůta ke dni nabytí účinnosti zákona č. 225/2017 Sb. neuplynula přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, pak platí pro včasné podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy lhůta 1 roku, která počala svůj běh od 1. 1. 2018. Vzhledem k tomu, že stěžovatelka podala návrh dne 12. 12. 2018, jednalo se dle soudu o včasné podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy.

[10] Námitku stěžovatelky (část II. návrhu), že územní plán nevymezuje bez řádného odůvodnění dle části I. j. žádné plochy územních rezerv, neshledal krajský soud důvodnou. Soud připomněl, že stejnou námitku stěžovatelka vznesla i v rámci projednávání návrhu územního plánu na veřejném projednávání, přičemž odůvodnění rozhodnutí o této námitce je součástí odůvodnění opatření obecné povahy. Odpůrce postupoval v souladu s metodickým doporučením Ministerstva pro místní rozvoj a Ministerstva životního prostředí a Ústavu územního rozvoje ze srpna 2013 a vzhledem k tomu, že územní plán obsahoval dvě změny původního územního plánu a ani jedna neřešila předmětnou územní rezervu, nebyla zmiňovaná plocha do územní rezervy zařazena, a to i na základě zápisu z dohodovacího řízení vedeného na Magistrátu města České Budějovice dne 11. 11. 2015. Dotčený orgán nesouhlasil se zařazením předmětné plochy do plochy pro bydlení a stejně byla vyhodnocena tato námitka při dohodovacím řízení na Magistrátu města České Budějovice dne 9. 12. 2015. Bylo konstatováno, že k zachování územní rezervy není důvod, neboť zde není potřeba vyvolána nárůstem obyvatel. Navíc převod předmětné rezervní plochy na plochu zastavitelnou by byl v absolutním rozporu s § 12 zákona o ochraně přírody a krajiny a nekoresponduje s potřebami pro rozvoj obce a nárůstem obyvatel a občanskou vybaveností. Nesouhlas vyslovil i Krajský úřad Jihočeského kraje, odbor životního prostředí zemědělství a lesnictví ve stanovisku k návrhu Změny č. 3 územního plánu B. z hlediska ochrany zemědělského půdního fondu ze dne 7. 2. 2014. Byla akcentována skutečnost, že k odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu může dojít pouze v nezbytných případech a nezbytnost je nutné posoudit jen z hlediska z celkově navrhovaných ploch do ploch zastavitelných. Současně krajský soud odkázal i na stanovisko k návrhu rozhodnutí o námitkách Krajského úřadu Jihočeského kraje ze dne 6. 4. 2016, č. j. ORR VIPSŘI stanovisko Krajského úřadu Jihočeského kraje, životního prostředí, zemědělství a lesnictví ze dne 5. 4. 2016 a Magistrátu města České Budějovice ze dne 23. 3. 2016.

[11] K nezákonnosti vymezení územní rezervy krajský soud dále odkázal na znění § 43 odst. 1 a § 36 odst. 1 věty druhé stavebního zákona a dále na judikaturu Nejvyššího správního soudu

(rozsudek ze dne 21. 6. 2012 č. j. 1 Ao 7/2011 - 11 nebo ze dne 14. 2. 2013, č. j. 7Aos 2/2012 - 53). Z těchto rozhodnutí vyplývá, že v území dotčeném územní rezervou je i nadále možno činit změny s výjimkou těch, které by znemožňovaly či podstatně ztížily budoucí využití území způsobem, pro nějž má být území prověřováno. Z právní úpravy ani z judikatury Nejvyššího správního soudu nelze dovodit, že by nový územní plán musel zcela přebírat funkční využití pozemků starého územního plánu. Takový výklad by *ad absurdum* znamenal nemožnost provedení jakýchkoliv změn v území, a to i přesto, že by se situace v území změnila, popřípadě by byly zjištěny zásadní skutečnosti.

[12] Krajský soud neshledal důvodnou ani námitku umístění lokálního biocentra LBC 1785 a regionálního biokoridoru RBK 0/01-1785 v rozporu s právními předpisy. Námitka byla podrobně vypořádána v rozhodnutí o námitkách s tím, že v současné době se jedná o nezastavitelné území a vymezený prvek ÚSES nebrání stávajícími využití pozemků ani využívání pozemků dle způsobu využití stanoveném v územním plánu. Bylo vysvětleno, že vložené místní biocentrum do trasy regionálního biokoridoru ÚSES řešily Zásady územního rozvoje Jihočeského kraje ve své 1. aktualizaci, kdy každý mohl uplatnit připomínku, případně námitku. Dohoda s vlastníky se provádí formou projednání územních plánů a Zásad územního rozvoje, pokud se vlastník v rámci projednání nevyjádří k návrhu, má se za to, že souhlasí. Námitky uplatněné stěžovatelkou byly vyhodnoceny v dohadovacím řízení dne 11. 12. 2015, kde orgán ochrany přírody a krajiny vyslovil nesouhlas se zúžením biokoridoru RBK 0. Navíc regionální biokoridor, který byl převzat ze ZÚR Jihočeského kraje je pro obec závazný a obec je povinna jej v rozsahu ZÚR převzít. Podle názoru soudu je umístění lokálního biocentra a regionálního biokoridoru specifikací, která nepřekračuje kritické hranice podrobnosti, které by byly vyhrazeny regulačnímu plánu, případně územnímu rozhodnutí. K námitce neproporcionality vymezení biokoridoru soud odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2018, sp. zn. 6 As 211/2018.

[13] Ani námitku úpravy pojmu regionu lidové architektury neshledal krajský soud opodstatněnou. Pokud stěžovatelka tvrdila, že je omezována v nakládání s majetkem, pak jí bylo vysvětleno, že se jedná o zakreslení informativního údaje v koordinačním výkrese, kterým žádá práva vlastníků v nakládání s jejich majetkem omezována nejsou. Soud neshledal, že by územní plán vykazoval rozpory takové intenzity, pro které by byl nesrozumitelný a bylo jej zapotřebí zrušit. K tomu soud dále poznamenal, že odpůrce musel v rámci procesu tvorby územního plánu respektovat povinnost pečovat o kulturní památky na svém území, což mu stanoví § 30 odst. 1 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, v relevantním znění.

[14] Krajský soud konstatoval, že vyhodnocení důsledků navrhovaného rozvoje řešeného území na zemědělském půdním fondu bylo zpracováno v souladu se zákonem č. 41/2015 Sb., kterým se změnil zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů. V textové části územního plánu jsou uvedeny lokality a jejich funkční využití, přičemž charakteristika půd vycházela z metodických zásad pro práci s mapovými podklady při bonitaci zemědělského půdního fondu. Pokud stěžovatelka tvrdila, že napadený územní plán nemohl určovat strukturu zemědělského půdního fondu a odkázala k tomu na přílohu č. 9 vyhlášky č. 500/2006 Sb., podle které může územní plán určovat toliko strukturu zástavby, pak soud nenalezl pro toto tvrzení v citované příloze vyhlášky oporu. Soud naproti tomu odkázal na přílohu č. 7 téže vyhlášky, která obsahuje náležitosti obsahu územního plánu. Tomu také odpovídá navrhovatelkou zpochybňované vymezení ploch s rozdílným způsobem využití a jejich označení tak, jak je podrobně uvedeno pod bodem I.f. pod čísly 1 – 13.

[15] Závěrem se krajský soud vyjádřil k námitce, podle níž územní plán obsahuje i určení sklonu a tvaru střech, konstrukční výšky podlaží, tj. vnitřní kótování, výšku nadezdívky, podkroví

pokračování

apod. Krajský soud uvedl, že orgány veřejné správy mohou jednat pouze způsobem a v mezích vymezených normami správního práva. Namítá-li stěžovatelka, že napadený územní plán obsahuje úpravu náležející regulačnímu plánu, pak soud má za to, že uvedené tvrzení představuje pouze obecné pravidlo, které může být obsaženo v územních plánech, neboť území musí respektovat převažující charakter okolní zástavby, a tudíž napadená část územního plánu, která obsahuje příkladmo některé parametry navrhovaných staveb, nepředstavuje překročení kritické hranice podrobnosti, která by byla vyhrazena regulačnímu plánu. Pokud by takováto specifikace v územním plánu uvedena nebyla, bylo by nutné její obsah dovodit pouze z obecného příkazu respektování převažujícího charakteru okolní zástavby. Podmínka uvedená stěžovatelkou v uvedeném článku I.f.1. (podmínky prostorového uspořádání) či I.f.2. nepředstavuje určení podrobných podmínek pro umístění a prostorové uspořádání staveb nebo podrobných podmínek pro ochranu hodnot a charakteru území ve smyslu přílohy č. 11 vyhlášky č. 500/2006 Sb. Nejde proto o podrobnost náležejícím obsahem regulačnímu plánu.

[16] Stěžovatelka napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností; namítá nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] Soud dle názoru stěžovatelky zcela nesprávně posoudil zejména podrobnost napadeného územního plánu, tedy otázku, zda úprava obsažená v napadeném územním plánu náleží do územního či regulačního plánu. Dále se stěžovatelka nemůže ztotožnit s posouzením právní otázky zásahu do vlastnických práv a se závěry soudu, pokud jde o její právo na soudní ochranu.

[17] K zásahu do vlastnického práva stěžovatelka uvedla, že soud vychází z nesprávného posouzení možnosti stěžovatelky připomínky uplatnit či předvídat. Jak již stěžovatelka uvedla a doložila ve svém návrhu, vzhledem k podobě grafické části Zásad územního rozvoje Jihočeského kraje a k tomu, že textová část neobsahovala označení konkrétních parcel, nemohla rozeznat, zda se předmětná aktualizace týká i jejích pozemků. Neměla tak k dispozici podklady, ze kterých by bylo možné jednoznačně vyčíst zásah do jejího vlastnického práva a nutnost aktualizaci připomínkovat. Součástí územního plánu jsou však přesnější výkresy, z nichž je zřejmé, o které pozemky se jedná, a kam je biocentrum vloženo. Proto se stěžovatelka mohla bránit až proti úpravě obsažené v napadeném územním plánu. Z toho vyplývá, že neexistenci vyjádření stěžovatelky k aktualizaci nelze považovat za souhlas, neboť nemohla mít kompletní informace, na základě kterých se mohla rozhodnout a učinit příslušné kroky.

[18] Stěžovatelka nesouhlasí ani se závěrem, že umístění ÚSES neztíží ani fakticky neznemožní stanovené využití území, že plošný rozsah není nadbytečný, a že není potřeba zvláštní dohody s vlastníky pozemků. K tomu stěžovatelka poukazuje na skutečnost, že v rámci územního plánu je ÚSES týkající se jejích pozemků vymezen jako luční prostor, kdežto dle Plánu místního ÚSES k.ú. B. u D. pro pozemkové úpravy je veden jako lesní koridor, pro který platí odlišné podmínky využití území. Z těchto důvodů stěžovatelka odvozuje neproporcionalitu řešení ÚSES a domáhá se jeho zpřesnění tak, aby v souladu s výše uvedenými předpisy a pokyny zasahoval v co nejmenším rozsahu do jejího vlastnického práva.

[19] Pokud jde o úpravu regionu lidové architektury, stěžovatelka trvá na tom, že jde o úpravu, která náleží regulačnímu, nikoli územnímu plánu. Jak již uvedla ve svém návrhu, pojmy objem a měřítko jsou přesně měřitelné matematické a fyzikální pojmy, k jejichž určení jsou bezpodmínečné kóty. Napadený územní plán je uvádí přesným podrobným číselným údajem. Nejen objem, ale už i prostorové řešení stavby, půdorysná velikost stavby, tvar stavby náleží dle přílohy č. 11 vyhlášky č. 500/2006 Sb. do regulačního a nikoli územního plánu. Taková omezení navíc v případě přestavby vyžadují vytvoření prostorové repliky objektu. To by bylo přípustné pouze v případě památkové ochrany, nikoli však pro umístění v regionu lidové architektury.

Stěžovatelka poukazuje na znění § 61 stavebního zákona, který stanoví podrobné podmínky pro využití pozemků, pro umístění a prostorové uspořádání staveb, pro ochranu hodnot a charakteru území a pro vytváření příznivého životního prostředí. Dle § 43 odst. 3 stavebního zákona územní plán nesmí obsahovat podrobnosti náležející regulačnímu plánu, pokud zastupitelstvo obce nestanoví, že bude pořízen územní plán s prvky regulačního plánu. Uvedené podmínky v „regionu lidové architektury“ přitom spadají do § 61 stavebního zákona. Stěžovatelka nemůže souhlasit s tím, že koncepce uspořádání krajiny lze ztotožnit s určením využití biocenter. Stanovení využití je dle názoru stěžovatelky náležitostí regulačního plánu.

[20] Stěžovatelka nesouhlasí se závěrem, že nebyla porušena právní zásada „je povoleno vše, co není zákonem zakázáno“. Pro výkon veřejné správy zcela jistě platí opačná zásada, že orgány veřejné správy mohou jednat pouze způsobem a v mezích vymezených normami správního práva. Ovšem úprava způsobu využití ploch obsažená v čl. I. f. napadeného územního plánu dopadá na subjekty soukromého práva, tj. na vlastníky dotčených pozemků, pro něž tato zásada neplatí, a dle názoru stěžovatelky tak nelze proti soukromoprávním subjektům uplatnit úpravu, že je nepřípustné veškeré využití, které není specifikováno jako přípustné. K tomu na závěr poukazuje na skutečnost, že ani pokud uvedené stěžovatelka neuplatnila v námitkách ve fázi přípravy územního plánu, neznamená to automaticky nemožnost k němu přihlížet.

[21] Stěžovatelka navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. Přípisem ze dne 25. 4. 2019 stěžovatelka kasační stížnost doplnila, přičemž obsahově zopakovala své předešlé námitky.

[22] Odpůrce ve vyjádření ke kasační stížnosti popsal postup při přijímání územního plánu, odkázal na platnou právní úpravu, dle které bylo postupováno při řešení změn v území, které nevybočují z možností daných § 43 odst. 3 stavebního zákona. Poukázal na to, že kasační stížnost neuvádí žádné nové skutečnosti, než ty, které stěžovatelka uplatnila formou námitek v předchozím řízení a poté v návrhu. V této souvislosti pak odpůrce odkázal na obsah svého vyjádření k tomuto návrhu.

[23] Osoba zúčastněná na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

[24] Nejvyšší správní soud přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozhodnutí krajského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatelka byla účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí krajského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[25] Nejvyšší správní soud dále přistoupil k posouzení kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí krajského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.) a dospěl k názoru, že kasační stížnost není důvodná.

[26] Ve schváleném územním plánu se projevuje zájem obce na rozvoji území, který v sobě nutně zahrnuje i sumu soukromých zájmů obyvatel obce, kupř. na zachování prostředí, v němž žijí (a tím i uchování hodnoty nemovitostí v jejich vlastnictví), v relaci k zalidněnosti, zastavitelnosti obce, krajinnému rázu, životnímu prostředí atd., a to vyjádřených skrze jimi volené zastupitele. Ostatně stanovit funkční využití území a jeho rozvoj při splnění všech cílů a zásad územního plánování je součástí legitimního rozhodnutí zastupitelstva obce, které plně spadá do samostatné působnosti obce, do níž správní soudy mohou zasahovat pouze minimálně (viz

pokračování

usnesení Ústavního soudu ze dne 14. 1. 2020 sp. zn. III. ÚS 2833/19, či nedávný nálezn Ústavního soudu ze dne 12. 5. 2020, sp. zn. III. ÚS 709/19).

[27] Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že úlohou soudu v řízení o návrhu na 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 výlučně tehdy, pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost pořízení a vydání územního plánu. Zároveň Nejvyšší správní soud předznamenává, že míra, v jaké se zdejší a krajský soud věnovaly jednotlivým bodům návrhu a kasační stížnosti (a v rámci nich skutkovým, právním a odborným otázkám), je důsledkem způsobu argumentace, který stěžovatelka uplatňuje v návrhu, jakož i v kasační stížnosti.

[28] Při přezkumu zákonnosti opatření obecné povahy vychází ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu z algoritmu vyjádřeného již v rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, publ. pod č. 740/2006 Sb. NSS. Tento algoritmus spočívá v pěti krocích, a to zkoumání, zda 1) je dána pravomoc správního orgánu vydat opatření obecné povahy; 2) správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání *ultra vires*); 3) opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem; 4) je opatření obecné povahy co do obsahu v rozporu se zákonem (materiální kritérium); 5) bylo uplatněno hledisko proporcionality (kritérium přiměřenosti právní regulace). Použitelnost tohoto algoritmu jako celku je dnes zčásti omezená v důsledku novely s. ř. s., 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 inspirativní. Tato posloupnost představuje nejen obvyklou logickou sekvenci řešení relevantních otázek, ale také problémové okruhy, jimiž se soud v řízení zabývá, aniž by zkoumání těchto okruhů v jiném pořadí, podmíněném individuální povahou případu, znamenalo jakékoli porušení práva (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).

[29] V nyní projednávané věci se návrhové body stěžovatelky podstatnou měrou týkaly třetího kroku algoritmu (zákonnosti postupu přijímání napadeného územního plánu, tedy procesního hlediska) a čtvrtého kroku algoritmu (zákonnosti samotného obsahu napadeného územního plánu z pohledu hmotně-právního), náznakem pak pátého kroku algoritmu (proporcionality).

[30] Z obsahu spisu, který měl Nejvyšší správní soud k dispozici, vyplynuly následující podstatné skutečnosti: Proti návrhu územního plánu uplatnila stěžovatelka námitky ze dne 29. 9. 2015 s poukazem na vlastnické právo k pozemkům a stavbě, jež mělo být dle jejího názoru dotčeno předmětným návrhem územního plánu, a to konkrétně částí týkajícími se zrušení územní rezervy v územním plánu, umístění lokálního biocentra a regionálního biokoridoru na pozemcích stěžovatelky, začlenění do regionu lidové architektury a záborem zemědělského půdního fondu. Stěžovatelka přitom uvedla totožnou argumentaci jako následně v návrhu a kasační stížnosti. Kromě uvedeného uplatnila stěžovatelka i řadu dalších námitek, kterým bylo plně nebo zčásti vyhověno.

[31] Jak uvedl i krajský soud, uvedené námitky byly shodně stěžovatelkou vzneseny v rámci veřejného projednávání návrhu územního plánu a odůvodnění rozhodnutí o těchto námitkách je v souladu s § 172 odst. 5 správního řádu součástí odůvodnění územního plánu. Krajský soud ve shodě s judikaturou dovodil, že nelze očekávat, že by nový územní plán musel zcela přebírat funkční využití pozemků starého územního plánu. Nejvyšší správní soud na odůvodnění

krajského soudu odkazuje (bod 24) a souhlasí s konstatováním, že z odůvodnění rozhodnutí o námitkách je zřejmý postup orgánů, které se tvorbou územního plánu zabývaly, a nelze tak přijmout závěr, že územní plán porušuje platné právní předpisy a nebyl zpracován a přijat na základě úplných podkladů. Shodně s krajským soudem lze poukázat i na skutečnost, že stěžovatelka konkrétně nespécifikovala, jak byla např. zrušením územní rezervy zkrácena na svých právech, neboť územní rezerva naopak blokuje volné nakládání s pozemky.

[32] Směřuje-li okruh námitek stěžovatelky v kasační stížnosti především k vložení lokálního biokoridoru do trasy regionálního biokoridoru RBK 0/01 – 1785, ke kterému došlo na základě plánu ÚSES převzetím ze Zásad územního rozvoje Jihočeského kraje do územního plánu, pak Nejvyšší správní soud nijak nezpochybnuje, že stanovení uvedeného biokoridoru v zásadách územního rozvoje představuje zásah do vlastnického práva k pozemku, který je do biokoridoru zahrnut (blíže viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2013, č. j. 7 AOs 3/2013 - 30). Stěžovatelka však připisuje tvrzená pochybení (tj., že se její nevyjádření k zásadám považovalo za její souhlas, přičemž rozšiřování ploch ÚSES nad rámec limitujících parametrů je možné pouze na základě dohody s vlastníky) ani ne tak pořizovateli územního plánu, tedy odpůrci, ale spíše pořizovateli zásad územního rozvoje, tj. Krajskému úřadu Jihočeského kraje. Námitky stěžovatelky tedy směřovaly především k tvrzenému porušení jejích procesních práv při projednávání zásad územního rozvoje, a nikoliv územního plánu, který byl předmětem jejího návrhu před krajským soudem. Proces zajištění podmínek pro vytváření systému ekologické stability je přitom procesem od územního plánování odděleným a je třeba zdůraznit, že vymezení ÚSES stanoví orgán ochrany přírody a krajiny, tedy subjekt odlišný od orgánu územního plánování. Podkladem pro zpracování územně-plánovací dokumentace je až samotný plán systému ekologické stability vytvořený orgánem ochrany přírody (§ 2 vyhlášky č. 395/1992 Sb.). Uvedené námitky stěžovatelky stran zásad tudíž nejsou pro posuzovanou věc relevantní. Jakožto každý občan byla stěžovatelka oprávněna podat proti návrhu zásad územního rozvoje připomínky (§ 39 odst. 2 stavebního zákona).

[33] V kontextu uvedeného rovněž platí, že stanovila-li nadřazená úroveň územně plánovací dokumentace, tj. Zásady územního rozvoje Jihočeského kraje, regionální biokoridor RBK 0/01 – 1785, k jehož zpřesnění zahrnující rovněž vymezení lokálního biocentra LBC 1785, odpůrce v rámci napadeného územního plánu přistoupil, a to při povědomí o přírodních hodnotách dané lokality, nehledává Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem v takovém postupu odpůrce exces, respektive překročení zákonných limitů územního plánování.

[34] Nejvyšší správní soud se dále zabýval namítanou podrobností napadeného územního plánu, tedy otázkou, zda úprava obsažená v napadeném územním plánu náleží do územního či regulačního plánu.

[35] Podle § 43 odst. 3 věty druhé stavebního zákona *„územní plán ani vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území nesmí obsahovat podrobnosti náležející svým obsahem regulačnímu plánu nebo územním rozhodnutím.“*

[36] Podle § 43 odst. 1 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 a plochy vymezené ke změně stávající zástavby, k obnově nebo opětovnému využití znehodnoceného území (dále jen "plocha přestavby"), pro veřejně prospěšné stavby, pro veřejně prospěšná opatření a pro územní rezervy a stanoví podmínky pro využití těchto ploch a koridorů.“*

pokračování

[37] Obsah a účel regulačního plánu je naproti tomu vymezen v § 61 odst. 1 stavebního zákona, v rozhodném znění: „Regulační plán v řešené ploše stanoví podrobné podmínky pro využití pozemků, pro umístění a prostorové uspořádání staveb, pro ochranu hodnot a charakteru území a pro vytváření příznivého životního prostředí. Regulační plán vždy stanoví podmínky pro vymezení a využití pozemků, pro umístění a prostorové uspořádání staveb veřejné infrastruktury a vymezení veřejné prospěšné stavby nebo veřejné prospěšná opatření.“ Podle odst. 2 věty druhé tohoto ustanovení „regulačním plánem lze nahradit územní rozhodnutí; v tomto případě se v regulačním plánu stanoví, která územní rozhodnutí nabývá.“

[38] Jak stěžovatelka správně uvádí, podrobnější obsahové náležitosti územního plánu a regulačního plánu jsou obsaženy ve vyhlášce č. 500/2006 Sb., konkrétně v jejích přílohách 7 a 11. Podle přílohy 7 čl. I odst. 1 písm. f) této vyhlášky textová část územního plánu obsahuje „stanovení podmínek pro využití ploch s rozdílným způsobem využití s určením převažujícího účelu využití (hlavní využití), pokud je možné jej stanovit, přípustného využití, nepřípustného využití (včetně stanovení, ve kterých plochách je vyloučeno umísťování staveb, zařízení a jiných opatření pro účely uvedené v § 18 odst. 5 stavebního zákona), popřípadě stanovení podmíněně přípustného využití těchto ploch a stanovení podmínek prostorového uspořádání, včetně základních podmínek ochrany krajinného rázu (například výškové regulace zástavby, charakteru a struktury zástavby, stanovení rozmezí výměry pro vymezení stavebních pozemků a intenzity jejich využití)“. Naproti tomu regulační plán podle přílohy č. 11 čl. I odst. 1 písm. c) a d) této vyhlášky vždy obsahuje „podrobné podmínky pro umístění a prostorové uspořádání staveb veřejné infrastruktury, podrobné podmínky pro ochranu hodnot a charakteru území. V odst. 2 se pak stanoví, že „textová část regulačního plánu podle rozsahu navržené regulace, zejména podle jím nabízených územních rozhodnutí dále obsahuje a) druh a účel umísťovaných staveb, b) podmínky pro umístění a prostorové řešení staveb, které nejsou zahrnuty do staveb veřejné infrastruktury, včetně urbanistických a architektonických podmínek pro zpracování projektové dokumentace a podmínek ochrany krajinného rázu (například uliční a stavební čáry, vzdálenost stavby od hranic pozemků a sousedních staveb, půdorysnou velikost stavby, nejsou-li vyjádřeny kótami v grafické části, podlažnost, výšku, objem a tvar stavby, základní údaje o kapacitě stavby, určení částí pozemku, které mohou být zastavěny, zastavitelnost pozemku dalšími stavbami)“.

[39] S ohledem na uvedené lze připustit, že pojmy objem, hmotové řešení, tvar, podlažnost a zastřešení, jsou podobné pojmům, které používá vyhláška č. 500/2006 Sb. v souvislosti s regulačním plánem. Pro posouzení zákonnosti napadené části územního plánu však je třeba vyjít ze zásadního rozdílu mezi územním a regulačním plánem. Územní plán je základním koncepčním nástrojem územního plánování a slouží k usměrňování rozvoje území obce a ochraně jeho hodnot, a tím i k naplňování cílů a úkolů územního plánování. Územní plán zohledňuje a upřesňuje cíle, úkoly a záměry územního plánování rámcově vymezené v politice územního rozvoje a zásadách územního rozvoje a stává se tak prostředkem jejich implementace a konkretizace. Územní plán však stanoví i vlastní priority obce týkající se rozvoje a uspořádání jejího území, vlastní záměry a hodnoty území obce. Podstatnou vlastností územního plánu je jeho závaznost pro pořízení a vydání regulačního plánu orgány obce a pro rozhodování v území.

[40] Naopak regulační plán je nejpodrobnější územně plánovací dokumentací. Jedná se o prováděcí (realizační) nástroj územního plánování, nikoliv o nástroj koncepční. S ohledem na svůj charakter není regulační plán posuzován jako koncepce (koncept je nadřazená územně plánovací dokumentace). Regulační plán v plochách vymezených v územním plánu vymezení konkrétní pozemky, včetně stavebních pozemků (popřípadě stanoví podrobné podmínky pro jejich vymezení) a stanoví podrobné podmínky pro využití těchto pozemků, včetně podmínek pro umístění a prostorové uspořádání staveb, ochranu hodnot a charakteru území, vytváření příznivého životního prostředí a podmínek pro ochranu veřejného zdraví a požární ochranu. Nejvyšší správní soud již v minulosti dovodil, že obec má při vydávání územně plánovací dokumentace velmi široké možnosti regulace území, přičemž ve svých rozhodnutích potvrdil oprávněnost např. následujících regulativů: „Objekty zde mohou mít zastavěnou plochu včetně verand,

vstupů a teras max. 50 m². Obestavěný prostor části stavby nad upraveným terénem nesmí překročit 230 m³“ (rozsudek NSS ze dne 7. 11. 2012, č. j. 6 Ao 9/2011 – 55). V rozsudku ze dne 18. 6. 2015, č. j. 9 As 17/2015 – 41, je uvedeno: „Podrobný a konkrétní regulativ stavební čáry lze bezesporu stanovit na úrovni regulačního plánu... tj. v regulačním plánu lze stanovit, jak bude vedena stavební čára v konkrétní ulici, popř. na konkrétních pozemcích (takovýto regulativ bude zpravidla přesně vymezen v grafické části regulačního plánu). Již v územním plánu však lze stanovit zásady prostorového uspořádání obce, lze tedy v obecné rovině vymezit, jak by měla být zástavba v obci prostorově uspořádána. Mezi takovýto zásady prostorového uspořádání lze zcela jistě podřadit i zásadu týkající se stavební čáry při dostavbě proluk v zastavěném území města.“ Krajský soud v Brně se např. zabýval výškovou regulací budov již v územním plánu v rozsudku ze dne 8. 2. 2013, č. j. 63 A 6/2012 - 227, přičemž konstatoval: „Soud má za to, že před zákonem ob stojí, pokud obec v územním plánu pro určitou plochu stanoví výškovou regulaci jako výškově nepřekročitelnou mez zástavby (ať již stanovením kóty či počtem nadzemních podlaží) a nesnaží se tak přesně určit výšku jednotlivých staveb na konkrétních pozemcích dané plochy. Takové vymezení výškové regulace může být součástí koncepčních řešení, ke kterýmž vyjádření územní plán slouží, a to i v případě, kdy obec počítá s vydáním regulačního plánu ke předmetné ploše. Stanovení výškové regulace již na úrovni územního plánu formou jejího vztázení ke výšce atiky konkrétních (již existujících) staveb, tedy v podstatě určením nepřekročitelné výškové hladiny, tak nelze samo o sobě označit za protizákonné.“ Jinými slovy, krajský soud dospěl k závěru, že stanovení výškové regulace je přípustné již na úrovni územního plánu.

[41] Shodnou optikou lze dle názoru Nejvyššího správního soudu nahlížet rovněž na obsah části I. b. 2. územního plánu, v níž odpůrce adekvátně reagoval na charakter území obce, přírodní podmínky, zachování krajinného rázu, zachování charakteru architektury a způsobu rozvoje obce: „Z hlediska architektonického a kulturního dědictví je respektováno zejména: zemědělské usedlosti rozptýlené ve volné krajině, u kterých je zachován charakter a tvarosloví původní zástavby – především Hluchá Bašta (na hrázi Návěžního rybníka), U Petřů, U Jankarů, U Čuty – usedlosti lemující příjezd po silnici III/14322 od Českých Budějovic. Usedlosti mají tradiční, vesměs dvorový charakter, případné dostavby či stavební úpravy musejí respektovat strukturu, objem tvarosloví a měřítko zástavby původní; vesnice a samoty v rybníčné krajině Hlubockých Blat jsou součástí regionu lidové architektury.“ Limity dané územním plánem nepřekračují mez koncepčního plánování, jež je pro územní plán charakteristická, aniž by došlo k takové míře konkrétnosti, kterou by došlo k „překročení“ úrovně podrobnosti typické pro plány regulační. Způsob, jakým odpůrce vymezil regulativy pro výstavbu, plně odpovídá „úrovni“ územního plánu. Naopak v regulačním plánu, jakožto nejpodrobnější územně plánovací dokumentaci, která slouží jako realizační nástroj územního plánování, by byly stanoveny zcela podrobné podmínky pro vymezení pozemků, stavebních parcel apod.

[42] Obdobně je tomu i v případě napadené části I. f. Stanovení podmínek pro využití ploch, v níž jsou pro stávající i navrhované plochy s rozdílným způsobem využití stanoveny podmínky využití, které mají charakter závazných regulativů a limitů využití území: „ve všech plochách s rozdílným způsobem využití se stanovuje minimální odstupová vzdálenost objektů od okraje lesa 30 m s tím, že před realizací veškeré výstavby, která se dotkne 50 – ti metrového pásma od okraje lesa, je nutno požádat příslušný orgán státní správy lesů o souhlas s umístěním stavby v ochranném pásmu PUPFL.“ Dále obsahuje územní plán příkladmo určení sklonu a tvaru střech, konstrukční výšky podlaží, tj. vnitřní kótování, výšku nadezdívky, podkroví apod. Například v části I.f.14 - vysvětlení pojmu - při vymezení konstrukcí krovu určuje nadezdívku maximálně 0,8 m nad úroveň stropu, udává výšku podlaží nebo v části I.f.1, I.f.2 – podmínky prostorového uspořádání určuje počet podlaží. Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že ani takováto specifikace nepředstavuje překročení kritické hranice podrobnosti, která by byla vyhrazena regulačnímu plánu, popř. územnímu rozhodnutí. Jedná se o regulativy stanovující podmínky prostorového uspořádání, konkrétně základní podmínky ochrany krajinného rázu pomocí úpravy charakteru a struktury zástavby, která může být na území umístěna; tj. v podstatě rozvedení obecného pravidla, podle něhož stavby nově umísťované v typicky již zastavěném stabilizovaném území musí respektovat převažující

pokračování

charakter okolní zástavby (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2010, č. j. 1 As 63/2009 - 139), popř. stanovící různé omezující regulativy tento převažující charakter zástavby chránící (srov. rozsudek NSS ze dne 30. 11. 2016, č. j. 6 As 39/2016 - 66).

[43] Za zásadní je v kontextu uvedeného nutno považovat, že okruh námitek směřující k porušení převážně hmotněprávních ustanovení, konkrétně namítané úpravy regionu lidové architektury, se vůbec netýkala subjektivních práv stěžovatelky; resp. ta nijak nespécifikovala, jak by její hmotněprávní sféra mohla být zasažena, což ostatně konstatoval i krajský soud (bod 36 odůvodnění). Obdobně tomu bylo i v případě námitek stran zemědělského půdního fondu, kdy stěžovatelka směřovala své námitky ke zpochybnění pravomoci orgánů ochrany zemědělského půdního fondu při pořizování územního plánu, a nikoli zkrácení svých práv (bod 38 a násl. odůvodnění rozsudku). 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 správními orgány.

[44] Ke zbývajícím kasačním námitkám jako celku Nejvyšší správní soud uvádí, že v zásadě představují prosté popírání závěrů žalovaného a krajského soudu bez oponentní relevantní argumentace a nepřinášejí žádnou otázku, která by již nebyla v předchozím řízení přesvědčivě zodpovězena a uzavřena.

[45] Nejvyšší správní soud neshledal žádný důvod, pro který by měl rozsudek krajského soudu zrušit. Krajský soud se věcí stěžovatelky řádně zabýval, přezkoumatelným způsobem se vypořádal s relevantními námitkami, přitom nikterak nevybočil ze zákona ani z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu. Kasační stížnost proto Nejvyšší správní soud ze shora uvedených důvodů podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

[46] O nákladech řízení kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 a 5 ve spojení s § 120 s. ř. s. Dle pravidla úspěchu přiznal Nejvyšší správní soud odpůrci náhradu nákladů řízení spojených s právním zastoupením, a to za jeden úkon právní služby dle § 11 odst. 1 písm. d) vyhl. č. 177/ 1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif) ve výši 3100 Kč a paušální náhradu nákladů dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu ve výši 300 Kč; celkem 3400 Kč. Tuto částku je povinna stěžovatelka uhradit k rukám právního zástupce odpůrce do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu řízení, neboť jí v řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud žádnou povinnost neuložil.

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

V Brně dne 16. října 2020

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu