

INFORMACE O VYDANÝCH PRÁVNÍCH PŘEDPÍSECH

Částka 138 – čís. 345

Výhláška o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem.

Účinnost od 1. 1. 2021.

Částka 138 – čís. 346

Výhláška o stanovení správních obvodů obcí s rozšířenou působností, území obvodů hlavního města Prahy a příslušnosti některých obcí do jiného okresu.

Účinnost od 1. 1. 2021.

Částka 139 – čís. 348

Nález Ústavního soudu ze dne 28. července 2020 sp. zn. Pl. ÚS 24/20 ve věci návrhu na zrušení nařízení obce Provodov ze dne 8. ledna 2007 č. 1/2007 o stavební uzávěře.

Rozesláno 20. 8. 2020.

Částka 149 – čís. 368

Sdělení Ministerstva pro místní rozvoj o schválení Aktualizace č. 5 Politiky územního rozvoje České republiky.

Rozesláno 10. 9. 2020.

Částka 159 – čís. 393

Vyhláška o digitální technické mapě kraje.

Účinnost od 1. července 2023, s výjimkou ustanovení § 8, které nabývá účinnosti dnem 1. ledna 2023.

Částka 163 – čís. 403

Zákon, kterým se mění zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. Zákon obsahuje v části dvacáté druhé a dvacáté třetí změnu stavebního zákona a změnu zákona o vyvlastnění.

Účinnost od 1. 1. 2021.

*Právní předpisy vybral:
Mgr. Pavel Machata, MMR*

INFORMACE Z VYBRANÝCH ROZHODNUTÍ SOUDŮ Z OBLASTI ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2020 č. j. 10 As 197/2019-46

OPATŘENÍ OBECNÉ POVAHY, ÚZEMNÍ PLÁN, PROPORCIONALITA ZÁSAHU DO VLASTNICKÝCH PRÁV, ODŮVODNĚNÍ OOP

§ 43 a násl. zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů

§ 171 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

§ 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

Nejvyšší správní soud rozhodl ve věci navrhovatele proti odpůrci město Š. M. – návrhu na zrušení opatření obecné povahy, v řízení o kasační stížnosti navrhovatele proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 12. 4. 2019, čj. 30 A 153/2018-73 tak, že rozsudek krajského soudu se ruší, opatření obecné povahy změna č. 1 územního plánu Š. M. se ruší v části týkající se pozemku navrhovatele.

Z odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2020 č. j. 10 As 197/2019-46 vyplývá zejména:

Navrhovatel (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností s tím, že krajský soud reagoval nedostatečně na návrhové body, že změna č. 1 ÚP nebyla provedena ve veřejném zájmu, jedná se o opatření nepřiměřené a neodůvodněné, nepřiměřená je i újma, která tím stěžovateli vznikla. Stěžovatel se domnívá, že rozhodnutí o jeho námitkách proti návrhu změny č. 1 ÚP je nedostatečně odůvodněno. NSS k tomu konstatuje, že všechny tyto námitky spolu velmi úzce souvisí. Zásahy do vlastnického práva v procesu územního plánování je třeba hodnotit s ohledem na přiměřenost takového zásahu ve vztahu k veřejnému zájmu, který je územním plánem sledován.

Pro posouzení, zda zásah do konkrétního věcného práva byl v souladu se zásadami územního plánování, je stěžejní rozhodnutí o námitkách proti návrhu územního plánu [§ 53 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), § 172 odst. 5 správního řádu]. Odůvodnění

rozhodnutí o námitkách je zpravidla tou částí územního plánu, která obsahuje podrobné důvody určení funkčního využití konkrétního pozemku, neboť tyto důvody zpravidla míří nad rámec podrobnosti textové části územního plánu (rozsudek NSS ze dne 18. 4. 2019, čj. 9 As 65/2019-29). Odůvodnění územního plánu totiž nemůže zdůvodňovat příslušnou regulaci z pohledu každého dotčeného pozemku, neboť už jen z hlediska nároků na rozsah odůvodnění by byl takový požadavek většinou neproveditelný, (srov. rozsudky NSS ze dne 26. 6. 2014, čj. 5 AOs 3/2013-33, nebo ze dne 2. 8. 2018, č. j. 10 As 33/2018-39).

Pokud dotčená osoba dle § 52 odst. 2 stavebního zákona podá proti návrhu územního plánu konkrétní námitky, v nichž zpochybňuje navrhované řešení s poukazem na zásah do konkrétních práv či chráněných zájmů, je na odpůrci, aby zásah do těchto práv v rozhodnutí o námitkách odůvodnil. Stěžovatel je vlastníkem pozemku parc. č. 96/2 v k. ú. Š. M., na kterém chtěl postavit rodinný dům. Již v roce 2008 požádal o vydání územního rozhodnutí. Vydání územního rozhodnutí se však stěžovatel domáhal neúspěšně, věc se řešila mnoho let. Územní plán z roku 2011 zařadil stěžovatelův pozemek do funkční plochy KO – ostatní krajinná zeleň a současně byl pozemek zařazen do nezastavěného území obce. Dřívější územní plán Š. M. řadil stěžovatelův pozemek do funkční plochy II – komerční zóna nižší intenzity, ve které bylo možné realizovat celou řadu staveb při splnění dalších předpokladů, a to včetně stavby rodinného domu. Stěžovatel se návrhy na zrušení obecné povahy domáhal zrušení částí územního plánu, která se týkala jeho pozemku. Rozsudky krajského soudu ze dne 30. 5. 2013, č. j. 30 A 130/2012-141, a ze dne 28. 4. 2015, č. j. 30 A 34/2014-99, byl zrušen územní plán Š. M. z roku 2011 ve vztahu k pozemku stěžovatele v části, ve které byl tento pozemek zařazen do funkční plochy KO – ostatní krajinná zeleň a do nezastavěného území. Změnou č. 1 ÚP, která mj. nahrazovala zrušenou část územního plánu Š. M. z roku 2011 ve vztahu ke stěžovateli, byl pozemek stěžovatele zařazen do funkční plochy ZS. 1 – ostatní zeleň s podílem vysoké zeleně.

Odpůrce vyhověl stěžovatelově námitce týkající se toho, že jeho pozemek má být zařazen do zastavěného území, zařazení pozemku ponechal v ploše ZS. 1 – ostatní zeleň s podílem vysoké zeleně. K funkčnímu zařazení pozemku odpůrce uvedl, že odpovídá způsobu užívání daného pozemku a jeho současnému stavu na místě samotném. V rozhodnutí o námitkách přitom odkázal na vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území a stanovisko Správy Krkonošského národního parku, ve kterých toto bylo také uvedeno. NSS konstatoval, že změna funkčního využití pozemku je bezpochyby zásahem do vlastnického práva stěžovatele (rozsudek NSS ze dne 18. 4. 2019, čj. 9 As 65/2019-29). V projednávané věci je proto nutné posoudit, zda tento zásah do stěžovatelova vlastnického práva byl přiměřený ve vztahu ke sledovanému veřejnému zájmu, při posuzování této otázky vychází soud především z rozhodnutí o námitkách stěžovatele k návrhu změny č. 1 ÚP odpůrcem. Z nich vyplývá, že se změnou funkčního zařazení pozemku cítí být dotčen na svém vlastnickém právu, neboť jej kupoval za účelem, aby si na něm mohl postavit rodinný dům, což v dané době odpovídalo i možnostem vyplývajícím z tehdejšího územního plánu. Veřejný zájem na nezastavování území je jistě legitimní sledovaný cíl. Odpůrce se však nevypořádal s tím, proč je přiměřený

zásah do vlastnického práva stěžovatele s ohledem na sledovaný veřejný zájem, ačkoli stěžovateli dříve vzniklo za již popsaných specifických okolností (významná je zejména skutečnost, že stěžovatel ještě před změnou územního plánu činil kroky k získání povolení ke stavbě rodinného domu), kterými se tato věc liší od jiných případů, legitimní očekávání, že na svém pozemku bude moci postavit rodinný dům. NSS nevyklučuje, že tento zásah může být přiměřený. V projednávané věci tuto otázku ale nemůže posoudit, neboť ji musí dostatečně posoudit odpůrce a teprve následně je možné, aby věc v tomto ohledu přezkoumaly soudy.

V posuzovaném případě nedostatečné vypořádání stěžovatelovy námitky činí rozhodnutí o námitkách nepřezkoumatelným a není proto momentálně možné posoudit, zda zásah do vlastnického práva stěžovatele byl přiměřený. NSS dále podotýká, že za dostatečné vypořádání námitky nelze považovat shrnutí, že nově funkční využití území odpovídá faktickému stavu využití pozemku. Takový závěr by bylo možné přijmout pouze v případě, že by stěžovatel pozemek nijak nevyužíval a ani by neučinil žádné kroky k tomu, aby ho mohl využívat určitým způsobem. Stěžovatel však po mnoho let podnikal kroky k tomu, aby na tomto pozemku mohl postavit rodinný dům (rozsudek NSS ze dne 8. 2. 2012, č. j. 6 Ao 8/2011-74). Tuto okolnost odpůrce zřejmě přehlédl a nijak ji nezohlednil. Nadto stěžovatel již ve svých připomínkách uváděl, že nelze hovořit ani o tom, že by na jeho pozemku byla vzrostlá zeleň. K tomu se odpůrce také nevyjádřil. Odpůrce tedy vypořádal námitky stěžovatele jen povšechně s odkazy na sledovaný veřejný zájem, aniž se vypořádal s konkrétními námitkami stěžovatele.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 10. 2020 č. j. 5 As 96/2019-39

OPATŘENÍ OBECNÉ Povahy, ÚZEMNÍ PLÁN, ÚZEMNÍ REZERVA, PODROBNOST REGULACE V ÚP

§ 43 a násl. zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů
§ 171 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
§ 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

Nejvyšší správní soud rozhodl v právní věci navrhovatelky proti odpůrci obec B., za účasti osoby zúčastněné na řízení, o návrhu na zrušení 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 tak, že kasační stížnost navrhovatelky se zamítá.

Z odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 10. 2020 č. j. 5 As 96/2019-39 vyplývá zejména:

Kasační stížností se navrhovatelka (dále jen „stěžovatelka“) domáhala zrušení rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích (dále jen „krajský soud“), kterým byl zamítnut návrh stěžovatelky na zrušení opatření obecné povahy, územního plánu obce B. (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. Krajský soud návrh stěžovatelky jako nedůvodný zamítl, s jeho závěry a s odůvodněním rozsudku krajského soudu se NSS ztotožnil.

Z obsahu spisu, který měl Nejvyšší správní soud k dispozici, vyplynulo následující: 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 týkajících se zrušení územní rezervy v územním plánu,
- umístění lokálního biocentra a regionálního biokoridoru na pozemcích stěžovatelky,
- podrobnost regulace prováděné územním plánem ve srovnání s regulačním plánem.

K námitce proti zrušení územní rezervy, vymezené v předchozím územním plánu obce, účinném do roku 2016. Se změnou dosavadní plochy územní rezervy na plochu zastavitelnou nesouhlasil dotčený orgán ochrany, 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 nekorresponduje s potřebami pro rozvoj obce a nárůstem obyvatel a občanskou vybaveností. Z judikatury NSS (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) 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. NSS shodně s krajským soudem poukázal i na skutečnost, že stěžovatelka konkrétně nespecifikovala, jak byla např. zrušením územní rezervy zkrácena na svých právech, neboť územní rezerva naopak blokuje volné nakládání s pozemky.

K námitce umístění lokálního biocentra a regionálního biokoridoru v rozporu s právními předpisy; 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. Regionální biokoridor byla obec povinna převzít ze ZÚR Jihočeského kraje, a je pro obec závazný v rozsahu ZÚR. 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. Nejvyšší správní soud nijak nezpochybňuje, že stanovení uvedeného biokoridoru v zásadách územního rozvoje představuje zásah do vlastnického práva k pozemku, který je do biokoridoru zahrnut. Námitky stěžovatelky tedy směřovaly především k tvrzenému porušení jejich procesních práv při projednávání zásad územního rozvoje, a nikoliv územního plánu, který byl předmětem jejího návrhu před krajským soudem. Stanovila-li nadřazená úroveň územně plánovací dokumentace, tj. Zásady územního rozvoje Jihočeského kraje, regionální biokoridor RBK 0/01-1785, k jehož zpřesnění zahrnují rovněž vymezení lokálního biocentra LBC 1785, odpůrce v rámci napadeného územního plánu přistoupil, a to při povědomí o přírodních hodnotách dané lokality, neshledává Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem v takovém postupu odpůrce excels, respektive překročení zákonných limitů územního plánování.

K namítané podrobnosti napadeného územního plánu, tedy zda úprava obsažená v napadeném územním plánu náleží do územního či regulačního plánu; s ohledem na ustanovení právních předpisů (viz stavební zákon § 43, § 61, obsahově náležitosti územního plánu a regulačního plánu obsažené ve vyhlášce č. 500/2006 Sb., přílohy 7 a 11) 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 ochrany 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. 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 (koncepcí 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 vymežit, jak by měla být zástavba v obci prostorově uspořádána. Mezi takovými zásadami 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, k jejichž vyjádření územní plán slouží, a to i v případě, kdy obec počítá s vydáním regulačního plánu k předmětné ploše. Stanovení výškové regulace již na úrovni územního plánu formou jejího vztahování k 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.

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; případně 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 vymežil 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 vymežování pozemků, stavebních parcel apod. 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 50metrového

pásma od okraje lesa, je nutno zažádat 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 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).

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2020 č. j. 5 As 366/2019-33

OPATŘENÍ OBECNÉ POVAHY, ÚZEMNÍ PLÁN, PROCESNÍ PASIVITA

§ 43 a násl. zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů
§ 171 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
§ 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

Nejvyšší správní soud rozhodl v právní věci navrhovatele proti odpůrci: obec L., v řízení o kasační stížnosti navrhovatele proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 30. 9. 2019, č. j. 54 A 206/2018-84 tak, že kasační stížnost se zamítá.

Z odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2020 č. j. 5 As 366/2019-33 vyplývá zejména:

Kasační stížností se navrhovatel (dále jen „stěžovatel“) domáhal zrušení rozsudku Krajského soudu v Praze (dále jen „krajský soud“), kterým byl zamítnut jeho návrh na zrušení opatření obecné povahy č. 1/2016 – územního plánu obce Libomyšl vydaného usnesením zastupitelstva obce ze dne 25. 2. 2016, č. 130 (dále též „ÚP Libomyšl“), který nabyl účinnosti dne 15. 3. 2016.

Stěžovatel je vlastníkem množství pozemků zapsaných jednak na listu vlastnictví č. X, v k. ú. L., jednak na listu vlastnictví č. X, v k. ú. Ž. u L. V řízení před krajským soudem

uplatnil dva základní okruhy návrhových bodů. První procesní – směřoval vůči postupu při pořízení a vydání ÚP L., neboť podle stěžovatele nebyla veřejnost seznámena s návrhem územního plánu, jeho konečná verze nebyla řádně projednána a předem vyvěšena na úřední desce; stěžovatel byl tudíž zbaven svého práva uplatňovat proti návrhu územního plánu připomínky a námítky. Druhý okruh návrhových bodů se týkal již samotného využití pozemků stěžovatele, resp. jejich neproporcionálního omezení jak v důsledku územní rezervy pro stavbu plynovodu, tak na základě vymezení zastavitelných ploch v k. ú. Ž. u L., pro něž je uvažována čistíčka odpadních vod (dále též „ČOV“), která by vypouštěla vodu do vodoteče vedoucí přes pozemky stěžovatele (ekologickou farmu), kde vodou zásobuje čtyři rybníčky.

Kasační stížnost není důvodná. 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 zákonnost pořízení a vydání územního plánu. V nyní posuzovaném případě stěžovatel zpochybňoval zákonnost ÚP L. v zásadě ze dvou důvodů: 1) porušení procesních pravidel a 2) porušení proporcionality – přiměřenosti právní regulace, a to zejména v důsledku vymezení koridoru pro umístění trasy plynovodu.

Ad 1) Krajský soud neshledal v postupu při pořízení a vydání ÚP L. žádné vady, které by měly mít vliv na zákonnost tohoto aktu. Nejvyšší správní soud s tímto závěrem souhlasí a konstatuje, že na základě předložené spisové dokumentace ověřil následující podstatné skutkové a právní okolnosti věci. V roce 2013 zastupitelstvo obce schválilo zadání územního plánu. Na základě něho pak pořizovatel v roce 2014 zpracoval návrh územního plánu. Posléze – po společném jednání – upravenou a posouzenou verzí návrhu územního plánu, vč. oznámení o konání veřejného projednání, doručil veřejnou vyhláškou ve smyslu § 52 odst. 1 stavebního zákona; konkrétně se jednalo o veřejnou vyhlášku ze dne 13. 4. 2015, která byla vyvěšena dne 15. 4. 2015 a sejmuta dne 21. 5. 2020. Obsahem této veřejné vyhlášky bylo mj. to, že veřejné projednání se bude konat dne „20. 5. 2015 v 17:00 hod. v čp. 111 (bývalá škola)“ a návrh územního plánu je vystaven k nahlédnutí u pořizovatele v kanceláři Obecního úřadu L. nebo u zástupce pořizovatele Ing. R. P. anebo na webových stránkách obce; současně byla uvedena i telefonní čísla na pořizovatele a jmenovaného zástupce, jakož i poučení o možnosti uplatnit námítky a připomínky.

Právě tato fáze procesu územního plánování je rozhodující (kritickou) fází z hlediska dotčených osob – vlastníků pozemků a staveb dotčených návrhem řešení, kteří uplatňují své námítky jako privilegovanou formu výhrad, jež nestačí pouze vypořádat (jako připomínky), ale je nutno o nich rozhodnout v souladu s § 53 odst. 1 stavebního zákona. K tomu v daném případě došlo a o všech třech námítkách, které stěžovatel podal dne 25. 5. 2015, rozhodl odpůrce tak, že jim vyhověl – v podrobnostech viz textová část ÚP L. [kapitola 5), str. 109]. Tvrzení stěžovatele, že o návrhu územního plánu nevěděl, tedy nemůže obstát. Pokud by o návrhu územního plánu opravdu nevěděl, nemohl by podat proti jeho obsahu

námítky týkající se zastavěné plochy (na pozemku p. č. st. X), ostatní plochy (na pozemcích p. č.: X a X) a čtyři rybníčky v areálu farmy stěžovatele. Podobně neudržitelné je též tvrzení stěžovatele, že o návrhu územního plánu nevěděla veřejnost. Jak je zřejmé z předloženého spisu, veřejného projednání se účastnila veřejnost, přítomní připojili své podpisy na prezenční listinu a následně také někteří z dotčených vlastníků uplatnili námítky. To by jistě nebylo možné, pokud by návrh územního plánu nebyl náležitě zveřejněn, a zdejší soud ve shodě s krajským soudem nemá důvod se domnívat, že tomu bylo jinak. Stěžovatel v tomto ohledu zůstal pouze v rovině ničím nepodloženého tvrzení, které neodpovídá tomu, co je obsahem předloženého spisu, jakož i samotného ÚP L. z jeho textové části jasně vyplývá, že námítky proti návrhu územního plánu podal nejen stěžovatel, ale i další dotčené osoby, které se s návrhem musely logicky nejprve seznámit – a to na základě jeho zveřejnění způsobem podle § 172 odst. 2 správního řádu, jenž stanoví: „*Není-li vzhledem k rozsahu návrhu možno zveřejnit jej na úřední desce v úplném znění, musí být na úřední desce uvedeno, o jaké opatření obecné povahy jde, čímž zájmů se přímo dotýká a kde a v jaké lhůtě se lze s návrhem seznámit. Úplné znění návrhu včetně odůvodnění však musí být i v takovém případě zveřejněno způsobem umožňujícím dálkový přístup.*“

To znamená, že nelze-li návrh územního plánu vzhledem k jeho rozsahu zveřejnit „klasicky“ na úřední desce, na niž se dokumenty vyvěšují v listinné podobě v plném znění, je třeba zde zveřejnit alespoň oznámení o tomto návrhu s příslušnými náležitostmi, z nichž musí být mj. patrné, kde se lze s obsahem návrhu seznámit. Krajský soud se přitom jednoznačně vyjádřil v tom smyslu, že pořizovatel ÚP L. povinnosti zveřejnění návrhu územního plánu na úřední desce dostal; avizoval totiž, že je vystaven k nahlédnutí na obecním úřadě anebo webových stránkách obce, tj. způsobem umožňujícím dálkový přístup – viz výše. Současně krajský soud doplnil, že pořizovatel neměl ze zákona povinnost obsah úřední desky archivovat, což stěžovatel v kasační stížnosti nijak nerozpouje a pouze opakovaně uvádí, že územní plán na úřední desce zveřejněn nebyl, resp. že nebyly zveřejněny zákonem požadované listiny – o jaké konkrétní listiny by se mělo jednat, ovšem nezminil. Vůbec celá kasační stížnost je spíše obecnou kritikou pořizování územního plánu a její nízká úroveň významně ovlivnila podobu přezkumu ze strany Nejvyššího správního soudu. Platí totiž, že kvalita a preciznost kasačních námitek nutně předurčuje také kvalitu a rozsah jejich vypořádání; obdobně srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 4. 2017, č. j. 3 Afs 152/2016-24, ze dne 26. 5. 2016, č. j. 2 Azs 113/2016-26, č. i ze dne 14. 7. 2011, č. j. 1 As 67/2011-108). Jinak řečeno, pro výsledek kasačního řízení je rozhodující, jak kvalitně je stěžovatel schopen odůvodnit jím uplatněné námítky. Pokud stížnostní námítky vznášejí toliko v obecné rovině a fakticky se omezují na pouhé vyjádření nesouhlasu se závěry krajského soudu, aniž by k nim uvedl též pádné protiargumenty, může zdejší soud na tyto kasační body reagovat pouze srovnatelnou mírou konkrétnosti; o tento případ jde i v nyní posuzované věci. Nejvyšší správní soud proto pouze ve stručnosti opakuje, že předložená spisová dokumentace a zejména postup samotného stěžovatele v podstatě popírá jeho následná tvrzení v kasační stížnosti. Pokud by nebyl návrh územního plánu zveřejněn, nemohl

by ho stěžovatel napadnout námitkami. Smyslem zveřejnění návrhu územního plánu je to, aby se s ním dotčená veřejnost mohla seznámit a uplatnit k jeho obsahu připomínky či námitky, k čemuž v tomto případě došlo. Stěžovatel námitky proti ÚP L. podal a z jeho zcela obecné a ničím nepodložené argumentace neplynou žádné důvodné pochybnosti ohledně zákonnosti zveřejnění návrhu územního plánu, které by bylo nutno vyvracet např. znaleckým posudkem, jak navrhl stěžovatel. S ohledem na shora uvedené skutkové okolnosti věci považuje Nejvyšší správní soud tento důkazní návrh za nadbytečný, nehledě na to, že ho stěžovatel mohl a měl v první řadě uplatnit u krajského soudu. Nic takového však stěžovatel neucínil, naopak výslovně souhlasil s rozhodnutím věci bez nařízení jednání, ačkoli dokazování provádí soud výhradně při jednání (§ 77 odst. 1 s. ř. s.). Krajský soud žádné dokazování neprováděl a vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy (§ 101b odst. 3 s. ř. s.). Totéž platí i pro rozhodování zdejšího soudu, do jehož kasačního řízení nelze přenášet prvky odvolacího řízení. Ostatně i zákon stanoví, že Nejvyšší správní soud rozhoduje o kasační stížnosti zpravidla bez jednání (§ 109 odst. 2 s. ř. s.). Lze tedy shrnout, že první kasační námitka není důvodná, neboť nebylo prokázáno, že by ÚP Libomyšl byl vydán nezákonným způsobem s vyloučením veřejnosti. Naopak veřejnost byla s návrhem ÚP Libomyšl seznámena, což dokládá jednak samotný postup stěžovatele, který proti návrhu podal námitky, jednak doložená spisová dokumentace – a to nejen ve vztahu k veřejnému projednání návrhu dne 20. 5. 2015, ale i dalšímu (opakovanému) veřejnému projednání návrhu dne 5. 10. 2015 a dne 8. 12. 2015. Všech těchto tří veřejných projednání se účastnily i některé dotčené osoby (dle doložených prezenčních listin), které – podobně jako stěžovatel – uplatnily námitky vůči návrhu územního plánu, o jehož zveřejnění zákonem stanoveným způsobem na úřední desce nemá zdejší soud důvodu pochybovat.

Ad 2) Jak již bylo uvedeno, stěžovatel vůči návrhu územního plánu podal dne 25. 5. 2015 námitky, kterým odpůrce vyhověl. Jiné námitky stěžovatel nepodal, a proto nedošlo k žádnému relevantnímu posouzení ani rozhodnutí z hlediska proporcionality přijatého řešení ÚP Libomyšl – a sice koridoru pro trasu plynovodu a dvou čistíček odpadních vod, jejichž umístění stěžovatel napadal poprvé až v návrhu u krajského soudu. Zásada proporcionality zkoumaná coby součást posledního kroku při přezkumu opatření obecné povahy byla akcentována v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS, které k soudní kontrole procesu tvorby územního plánu (jeho změny) konstatovalo, že v rámci zásahu územního plánu do vlastnických práv určité osoby soud především zkoumá „...zda dotýčný zásah do vlastnického práva má ústavně legitimní a o zákonné cíle opřený důvod a zda je činěn jen v nezbytně nutně míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle. Shledá-li soud, že některá z uvedených kumulativních podmínek není splněna, je to zásadně důvodem pro zrušení územního plánu v té části, jež s dotýčným zásahem souvisí, umožňuje-li takto omezený zásah soudu do územního plánu charakter tohoto plánu jakož i povaha nepřijatelného zásahu. Shledá-li naopak soud, že všechny uvedené podmínky pro zásah byly naplněny,

není to důvodem ke zrušení územního plánu ani tehdy, jedná-li se o omezení ve větší než spravedlivé míře.“

Není to ovšem soud, kdo by měl o naznačených otázkách ohledně proporcionality zásahu rozhodovat tzv. v první linii, jak správně poznamenal krajský soud. Jak bylo zmíněno, úkolem soudu není územní plány aktivně dotvářet. Soud by měl zůstat primárně v pozici toho, kdo je garantem zákonnosti, tedy zkoumat porušování předpisů a nemít zájem na jakémkoli zasahování do aktivní tvorby územně plánovací dokumentace, v daném případě územního plánu. Přenesené řečeno: 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 vůle občanů ve volbách a postupující v rámci práva na samosprávu. Právě zastupitelstvo obce je tím, kdo vydává v samostatné působnosti územní plán, a tuto činnost nemůže soud nahrazovat; 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, 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. Přeneseno na nyní posuzovaný případ, nelze než zopakovat, že stěžovatel nepodal námitky proti přiměřenosti připravovaného koridoru pro umístění plynovodu ani proti umístění ČOV. V tomto ohledu zůstal v roli pasivního pozorovatele, potažmo příjemce řešení navrženého v územním plánu, ačkoli jeho aktivní účasti na tvorbě územního plánu objektivně nic nebránilo. Pořizovatel řádně oznámil veřejnou vyhláškou konání (prvního) veřejného projednání upraveného a posouzeného návrhu územního plánu na 20. 5. 2015, vč. poučení o možnosti podat námitky podle § 52 odst. 2 a 3 stavebního zákona. Stěžovatel tak byl řádně poučen a rozhodně se nemůže odvolávat na to, že námitky týkající se umístění plynovodu či ČOV podat nemohl, neboť oba záměry byly součástí návrhu územního plánu, jak ověřil zdejší soud z doložené spisové dokumentace. Oba záměry byly uvedeny jak v textové, tak grafické části návrhu územního plánu – zde: konkrétně v rámci výkresu veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření a asanací (podle legendy: P01 – koridor pro plynárenství a VT5, VT6 – ČOV Želkovice centrum, ČOV Želkovice sever); bylo tedy jen a pouze na stěžovateli, aby vůči uvedeným záměrům uplatnil relevantní námitky, o kterých by odpůrce rozhodl.

Procesní pasivita stěžovatele nebyla způsobena objektivními okolnostmi a za tohoto stavu by bylo možno jeho návrhu vyhovět toliko v případě závažných důvodů; tyto důvody Nejvyšší správní soud rozvedl v rozsudku ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010-185, č. 2397/2011 Sb. NSS, s tím, že „...za tyto závažné důvody je třeba považovat porušení kogentních pro-

cesních a hmotněprávních norem chránících zásadní veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy“. Uvedené závažné důvody, pro které by i při procesní pasivitě stěžovatele bylo na místě zrušení ÚP L., krajský soud neshledal, a proto návrh stěžovatele zamítl. Nejvyšší správní soud se s tímto závěrem ztotožňuje a odkazuje na veškeré individuální okolnosti případu, jakož i na přednesené argumenty stěžovatele; ten v kasační stížnosti kromě výše vypořádaného důvodu procesní povahy, nepoukázal na žádné další porušení kogentních procesních či hmotněprávních norem a ani zdejší soud žádnou zjevnou nezákonnost zvoleného řešení *prima facie* neshledal. V případě obou čistíček odpadních vod jde o obecně prospěšné stavby, které vyžaduje plánovaný rozvoj v území Ž.; obdobně i v případě koridoru pro umístění plynovodu se jedná o veřejně prospěšnou stavbu a opatření, které ÚP L. navíc přebírá a dále zpřesňuje na základě zásad územního rozvoje Středočeského

kraje, jimiž je *ex lege* vázán (§ 36 odst. 5 stavebního zákona). Za tohoto skutkového a právního stavu věci Nejvyšší správní soud uzavírá, že stěžovatel nevyužil upraveného a posouzeného návrhu územního plánu k uplatnění plnohodnotných námitek o neproporcionálním zásahu do jeho vlastnického práva; v takovém případě je však rozsah soudního přezkumu výrazně omezen, jak vyplývá ze shora citované judikatury, která je v praxi následována (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2020, č. j. 6 As 270/2019-38, a v něm přehledně uvedenou judikaturu). Stěžovatel se proto nemohl úspěšně domáhat, aby krajský soud tzv. v první linii přezkoumal proporcionalitu tohoto zásahu. V opačném případě by byl popřen princip subsidiarity soudní ochrany (§ 5 s. ř. s.) a soud by suploval roli odpůrce, což by bylo rozporné nejen s právem na samosprávu, ale i s ochranou právní jistoty ostatních osob, které respektují ÚP L. a postupují s důvěrou v jeho obsah. Ani druhá kasační námitka tedy není důvodná.

*Soudní rozhodnutí vybrala a připravila:
Česká společnost pro stavební právo*

