



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Václava Roučky a soudců Mgr. Jaroslava Škopka a JUDr. Ondřeje Szalonnáse ve věci

NAVRHOVATEL: L. H., nar. X, bytem X,
zastoupený: JUDr. Stanislav Dvořák, advokát, se sídlem Pobřežní
394/12, 186 00 Praha 8

ODPŮRCE: město Domažlice, IČO 00253316, náměstí Míru 1, 344 01
Domažlice
zastoupený: Mgr. Jiřinou Endrštovou, advokátkou, se sídlem
Poštovní 18, 269 01 Rakovník

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – Územního plánu Domažlice ze dne 19. 10. 2016 ve vztahu k vymezení plochy P25

takto:

- I. Návrh na zrušení části opatření obecné povahy – Územního plánu Domažlice ze dne 19. 10. 2016, ve vztahu k vymezení plochy P 25, se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Předmět řízení

1. Navrhovatel se návrhem domáhá dle ust. § 101a zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též „s. ř. s.“), zrušení opatření obecné povahy – Územního plánu města Domažlice, schváleného Zastupitelstvem města Domažlice dne 19. 10. 2016, který nabyl účinnosti dne 7. 11. 2016 (dále též „územní plán“), a to v části vymezení plochy P25 (plocha pro územní rozvoj školského areálu), které se mimo jiné týká pozemku parc. č. x v katastrálním území x.

Návrhové body

2. Navrhovatel rozdělil své námitky v podané žalobě a v doplnění žaloby ze dne 6. 12. 2019 do čtyř okruhů. V první námitce navrhovatel namítal, že shora uvedený územní plán je nepřezkoumatelný pro svoji neurčitost. Navrhovatel uvedl, že z územního plánu není nijak zřejmé, k jakému konkrétnímu účelu má být plocha P25 určena, zda k rozvoji areálu ZŠ Komenského, k rozvoji školských zařízení obecně nebo k výstavbě jiných nekomerčních zařízení. Ze sdělení stavebního úřadu ze dne 21. 12. 2017 č. j. MeDO-90207/2017-Sz plyne, že stavební úřad vykládá územní plán tak, že plocha P25 má sloužit pouze k rozšíření areálu ZŠ Komenského. Takové určení plochy P25 však z územního plánu jednoznačně dovodit nelze, a proto je územní plán v této části nesrozumitelný a vnitřně rozporný.
3. Dále navrhovatel namítal, že odpůrce nedostatečně odůvodnil rozhodnutí o námitkách v procesu přijímání územního plánu, které byly podány panem K. H., nar. X, jakožto účastníkem řízení. Navrhovatel považuje za nedostatečné konkrétně vyjádření odpůrce k námitce, ve které pan K. H. argumentoval, že plocha P25 je pro účel vymezený předchozím územním plánem (který byl nahrazen napadeným územním plánem a kde byla plocha P25 vymezena prakticky totožným způsobem jako v napadnutém územním plánu) dlouhodobě nevyužitá. Dle NSS naplňuje rozhodnutí o námitkách formální znaky správního rozhodnutí (srov. usnesení NSS ze dne 27. 10. 2010, čj. 2 Ao 5/2010 – 24), a tudíž jako správní rozhodnutí musí dle § 172 odst. 5 správního řádu obsahovat vlastní odůvodnění, na které je třeba klást stejné požadavky jako v případě jiných správních rozhodnutí (srov. např. rozsudek NSS ze dne 24. 11. 2010, čj. 1 Ao 5/2010 – 169). Odůvodnění rozhodnutí o námitce však tyto požadavky nenaplňuje. Prakticky lze odůvodnění rozdělit na následující části:
4. Řešený pozemek se nachází za stávající uliční zástavbou ulice x. Jedná se o pozemek ovocného sadu uvnitř bloku stávající zástavby rodinných domů. Uvedená část odůvodnění toliko popisuje stávající situaci a nemá žádnou vypovídací hodnotu o tom, proč odpůrce námitce nevyhověl. Pro odůvodnění rozhodnutí o námitce je tak tato část irelevantní.
5. Pozemek je pro navrhovaný účel - plochy občanského vybavení veřejné infrastruktury, nekomerční zařízení (OV) již dlouhodobě nevyužitý (od roku 1994- schválení původního ÚPN-SÚ Domažlice). Argument, že Pozemek je pro účel navrhovaný samotným odpůrcem dlouhodobě nevyužitý, prakticky potvrzuje oprávněnost podání námítky ze strany navrhovatele a žádost o změnu účelu Plochy P25, resp. Pozemku. Pokud by šlo toliko o chybu odpůrce a uvedenou část odůvodnění bylo myšleno, že je Pozemek dlouhodobě nevyužitý pro účel navrhovaný navrhovatelem, je uvedené pro rozhodnutí o námitce zcela nepodstatné. Takový argument je totiž naopak zavádějící, jelikož Pozemek byl pro navrhovatelem navrhovaný účel nevyužitý právě proto, že mu v jakémkoli takovém využití bránila předchozí verze územního plánu. Již výše uvedená nejasnost

rovněž zakládá nepřezkoumatelnost odůvodnění rozhodnutí o námitce, a tudíž důvod pro zrušení územního plánu.

6. Podmínkou využití pozemku zůstává zejména dopravní napojení řešeného pozemku na kapacitně vyhovující veřejně přístupnou komunikaci. Napojení Pozemku na veřejně přístupnou komunikaci není překážkou pro změnu využití Pozemku. Jedná se o skutečnost, kterou přísluší řešit stavebnímu úřadu v případném územním a stavebním řízení při realizaci konkrétního stavebního záměru. Aktuálně neexistující napojení tak nemůže nijak ovlivnit vypořádání, resp. zamítnutí námítky ze strany odpůrce. Případné napojení je navíc možné zřídit poměrně jednoduše, jelikož přístup k Pozemku je možné zajistit přes vjezd na ostatní pozemky ve vlastnictví navrhovatele z ulice x.
7. Město požaduje řešený pozemek zachovat v navržených plochách občanského vybavení veřejné infrastruktury, nekomerční zařízení (OV). Konečně odůvodnit zamítavé rozhodnutí o námitce navrhovatele tímto způsobem je zcela neslučitelné s principy demokratického právního státu a s požadavky na odůvodnění rozhodnutí. Prání odpůrce zachovat dosavadní stav nepředstavuje žádný racionální důvod pro zamítnutí námítky. Naopak, odpůrce by při posuzování námítek měl postupovat objektivně, v souladu se zákonem a neřídit se svými individuálními soukromými zájmy a požadavky. Navrhovatel si je vědom nálezu Ústavního soudu, dle něž: „Požadavky (...) 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 (...)“, avšak je toho názoru, že v posuzovaném případě se nejedná o přemrštěné požadavky ani přepjatý formalismus. Navrhovatel pouze požaduje, aby z odůvodnění byly seznatelné legitimní důvody odpůrce k omezení vlastnického práva Účastníka řízení k pozemku a tím i k omezení práv navrhovatele a znemožnění realizace stavebního záměru na pozemku. Odpůrce vystupuje v řízení ve vrchnostenském postavení, které umocňuje i dikcí na konci svého strohého odůvodnění rozhodnutí o námitce „Město požaduje...“. Zásah do subjektivních práv je natolik zjevný a citelný (omezení trvá nyní již 25 let (!) bez jakékoli snahy odpůrce o využití pozemku dle určení v územním plánu viz dále níže), že se v případě zrušení části územního plánu soudem nemůže v žádném případě jednat o zásah do práva na samosprávu. Odůvodnění rozhodnutí o námitce je tak zcela nedostačující, a je dán důvod pro zrušení Územního plánu v části vymezení plochy P25.
8. Třetí námitka navrhovatele poukazovala na skutečnost, že vymezení plochy P25 v územním plánu je v rozporu s ust. § 5 odst. 6 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále též „stavební řád“), dle kterého jsou obce povinny soustavně sledovat uplatňování územně plánovací dokumentace a dojde-li ke změně podmínek, na základě kterých byla vydána, pořídit její změnu. Dle navrhovatele byl odpůrce povinen zohlednit citované ustanovení stavebního zákona nejpozději v procesu přijímání územního plánu. Plocha P25 byla odpůrcem zahrnuta i v předchozím územním plánu cca od roku 1994, tzn. že pozemek byl v době rozhodování o podobě nového územního plánu omezován ve svém využití již cca 20 let. Po celou tuto dobu nebyl pozemek ani částečně využit k účelu vymezenému územními plány, pan K. H. nebyl odpůrcem kontaktován ohledně odkupu pozemku či dohody o realizaci stavebního záměru souvisejícího s rozšířením základní školy odpůrce. Pokud se odpůrce po 20 let nijak nepokusil pozemek od pana K. H. koupit či se s ním dohodnout na podmínkách realizace stavby školského zařízení či jiného využití pozemku pro vzdělávací účely, oslabuje se tím Listinou základních práv a svobod chráněné právo na vzdělání, a naopak se

posiluje ochrana vlastnického práva dle čl. 11 Listiny a legitimní očekávání pana K. H. a navrhovatele. Ačkoli vymezení plochy P25 sleduje ústavně chráněný zájem – právo na vzdělání, není plocha P25 vymezena v nezbytně nutné míře, nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě k rozumně zamýšlenému cíli a s vyloučením libovůle. Odpůrce nemůže dovolávat nezměnitelnosti stavu, jehož trvání několikanásobně přesahuje stavebním zákonem předpokládané lhůty pro aktualizaci územně plánovací dokumentace. Konečně odpůrce ani nijak neprokázal, proč i pozemek je/bude potřebný pro rozšíření ZŠ Komenského.

9. Poslední námitkou navrhovatel namítal rozpor s principem proporcionality. Navrhovatel uvedl, že územním plánem může dojít k omezení vlastníka nebo jiného nositele věcných práv k pozemkům či stavbám v území regulovaném tímto plánem za předpokladu dodržení zásady subsidiarity a minimalizace zásahu veřejné moci a pokud nepřesáhnou spravedlivou míru. Vymezení plochy P25 je však s principem proporcionality v rozporu. Plocha P25 byla odpůrcem stávajícím způsobem vymezena v územních plánech cca od roku 1994. Pan K. H. se proto domáhal změny zařazení Pozemku do plochy pro bydlení – výstavbu rodinných domů, neboť rovněž vymezení plochy P25 obecně jako plochy pro školské zařízení by bylo v rozporu s principem proporcionality, a tudíž nezákonné. Tímto krokem by došlo proti vůli vlastníků dotčených pozemků k závaznému určení využití Plochy P25. Vlastníci dotčených pozemků by i touto změnou byli prakticky blokováni v rozvoji dotčených pozemků a jejich dalším využití, a to do té doby, než by byli ochotni (či nuceni) své pozemky prodat investorům, kteří by o realizaci školského zařízení projevíli zájem. Výše uvedené podtrhuje i skutečnost, že odpůrce po roce 1994 postavil zcela novou školu označovanou jako Nová škola Domažlice nacházející se na adrese Ulice Msgre. B. Staška 232, 344 01 Domažlice, cca 7 minut chůze od ZŠ Komenského a je tak zjevné, že plochu P25 k rozšíření školského areálu ve skutečnosti ani nikdy nepotřeboval. Konečně odpůrce ani nijak neprokázal, proč i Pozemek je / bude potřebný pro rozšíření ZŠ Komenského. Pozemek se nachází v místě, které je od stávající školní budovy oddělené školním hřištěm. Není tak možné na tuto budovu stavebně navázat další budovou a tím dosáhnout jejího kapacitního navýšení. Plocha P25 tedy v územním plánu nebyla vymezena v nezbytně nutné míře, způsobem vedoucím k zamýšlenému cíli a s vyloučením libovůle.

Vyjádření odpůrce

10. Odpůrce ve svém vyjádření uvedl, že se jedná o stále opakující se námitky ve vztahu ke stejné části území řešené územním plánem, kdy nyní námitky uplatňuje pan L. H., v minulosti je uplatňovali pánové K. H. a L. H. společně, případně pan K. H. sám. Ve vztahu s první námitkou týkající se nepřezkoumatelnosti odpůrce odkázal na odůvodnění rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 14. 3. 2018 č. j. 59 A 1/2018-87, kde byla tato námitka již jako nedůvodná vypořádána. Vzhledem k principu předvídatelnosti soudního rozhodnutí by dle odpůrce měla být stejná námitka posouzena stejně. Opačný postup by nutně narušil princip předvídatelnosti a ochrany legitimního očekávání. Námitku považuje odpůrce za nedůvodnou, jde o formalistickou snahu hledat problém tam, kde žádný není.
11. Ve spojitosti s druhou námitkou týkající se dostatečného odůvodnění rozhodnutí o námitkách odpůrce poukázal na to, že i tato námitka již byla soudem řešena, a to v rozsudku ze dne 26. 3. 2019 č. j. 59 A 17/2018-51, kterým bylo odůvodnění shledáno

jako dostatečné.

12. Ke třetí námitce odpůrce uvedl, že ust. § 5 odst. 6 stavebního zákona obsahuje poměrně obecnou povinnost navazující na další obecné povinnosti municipalit (např. § 2 odst. 2 zákona o obcích). Plnění této povinnosti je přitom nutně spojeno s politickým rozhodováním na úrovni obcí a krajů. Způsob, jakým je tato povinnost plněna, odráží výsledky voleb. Z trochu jiného úhlu pohledu je právě takové rozhodování (zda, kdy a jak přistoupit ke změně územně plánovací dokumentace) jedním z projevů ústavně garantovaného práva na samosprávu. Odpůrce následně citoval z rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 26.3.2019 č.j. 59 A 17/2018-51: „*Primárně je třeba vycházet z faktu, že soudní praxe uplatňuje k přezkumu územně plánovací dokumentace přístup, který se na jedné straně vyznačuje striktní zdrženlivostí, pokud jde o přímé zasahování moci soudní do výkonu ústavního práva na územní samosprávu, ...*“ Podle názoru odpůrce není dobře možné, aby soudní rozhodnutí určovalo, jestli a kdy již má samosprávný celek přistoupit ke změně územně plánovací dokumentace. Tím by vlastně moc soudní získávala vliv na určení toho, jak se má určité území rozvíjet. Argumentace navrhovatele v případě této námítky se do jisté míry prolíná s odůvodněním jeho další námítky, kterou souhrnně označuje jako „rozpor s principem proporcionality“. Ke konkrétnímu tvrzení navrhovatele, že „chování města ... nenasvědčuje tomu, že by bylo v plánu rozšiřovat ZŠ Komenského a ani z dosavadního demografického vývoje ve městě nelze usuzovat, že by zde byla taková potřeba“ lze poznamenat, že odpůrce aktuálně připravuje vybudování nové mateřské školy. Není třeba složitě vysvětlovat, že děti, které budou nejprve navštěvovat rozšířené kapacity v zařízeních předškolního vzdělávání, budou v budoucnu patrně potřebovat rozšířené kapacity zařízení vzdělávání školního. Obecný trend navíc naznačuje úbytek pracovních míst na venkově, cesty pracujících (a tedy i rodičů) za prací do měst, což vede k tomu, že se často vyhledávají školy venkovské a děti míří s rodiči do měst (rodiče za prací, děti za vzděláním). Snad lze ještě obecně dodat, že dějiny (snad) neskončí na počátku 21. století. Hovoří-li navrhovatel o blokování rozvoje pozemků v situaci, kdy chce prosadit svůj aktuální zájem, je v tom patrný typický soukromý zájem na prosazení vlastního štěstí. Oproti tomu obec musí vnímat své území jako celek, zvažovat celkové poměry v něm, uvažovat i o pozemkových „rezervách“ pro budoucí aktivity, obec musí vždy hledět i do vzdálenější budoucnosti.
13. Ve vztahu k poslední námitce týkající se principu proporcionality odpůrce rovněž odkázal na již výše citované rozsudku Krajského soudu v Plzni, které se danou problematikou též zabývaly.
14. Odpůrce navrhl, aby soud návrh na zrušení opatření obecné povahy zamítl a přiznal odpůrci právo na náhradu nákladů řízení.

Posouzení věci krajským soudem

15. Řízení ve správním soudnictví je upraveno zákonem č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“ nebo „soudní řád správní“).
16. Řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je upraveno v dílu 7 hlavy II části třetí soudního řádu správního [§ 101a až § 101d].
17. Podle § 101a odst. 1 soudního řádu správního, návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Pokud je podle zákona současně oprávněn ve věci, ve které bylo opatřením obecné povahy užito, podat ve správním

soudnictví žalobu nebo jiný návrh, může navrhnout zrušení opatření obecné povahy jen společně s takovým návrhem.

18. Podle § 101b odst. 2 soudního řádu správního, návrh kromě obecných náležitostí podání (§ 37 odst. 2 a 3) musí obsahovat návrhové body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje navrhovatel opatření obecné povahy nebo jeho část za nezákonné. Obsahuje-li návrh tyto náležitosti, nelze již v dalším řízení návrh rozšiřovat na dosud nenapadené části opatření obecné povahy nebo jej rozšiřovat o další návrhové body. Navrhovatel může kdykoli za řízení návrhové body omezit.
19. Podle § 101b odst. 3 soudního řádu správního, při přezkoumání opatření obecné povahy vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy.
20. Podle § 101d odst. 2 věty první a druhé soudního řádu správního, dojde-li soud k závěru, že opatření obecné povahy nebo jeho části jsou v rozporu se zákonem, nebo že ten, kdo je vydal, překročil meze své působnosti a pravomoci, anebo že opatření obecné povahy nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem, opatření obecné povahy nebo jeho části zruší dnem, který v rozsudku určí. Není-li návrh důvodný, soud jej zamítne.
21. Soud rozhodoval o návrhu bez nařízení jednání, neboť s tím účastníci řízení souhlasili ve smyslu ust. § 51 odst. 1 s.ř.s.
22. Soud shledal návrh nedůvodným.
23. Ohledně skutkového stavu nyní posuzované věci soud připomíná, že předmětem věci je pozemek parc. č. x v katastrálním území x, který je v územním plánu města Domažlice ze dne 7. 11. 2016 zařazen do plochy P25. Ta je v tomto územním plánu charakterizována na několika místech – v několika souvislostech. Údaje týkající se plochy P25 jsou ve „výrokové části“ územního plánu obsaženy v kapitolách IA.c), IA.d) a IA.f) a v odůvodnění územního plánu v kapitolách IIA.d), IIA.e) a IIA.l).
24. V kapitole IA.c) nazvané „Urbanistická koncepce včetně vymezení zastavitelných ploch, ploch přestavby a systému sídelní zeleně“ je ve výčtu ploch přestavby podána tato specifikace plochy P25: „index plochy: P25, funkce: OV [= plochy občanského vybavení veřejné infrastruktury – nekomerční zařízení], výměra: 7475,52 m² a popis plochy / podmínky: *plocha pro územní rozvoj školského areálu*“ (Textová část, str. 6).
25. V kapitole IA.d) nazvané Koncepce veřejné infrastruktury včetně podmínek pro její umísťování se uvádí: „Stávající zařízení občanského vybavení veřejné infrastruktury jsou dlouhodobě plošně i funkčně stabilizovaná a s ohledem na demografický vývoj území se neuvažuje s jejich výraznějším plošným rozvojem. Nově je navržena plocha pro zařízení sociálních služeb (P11) a plocha pro rozšíření areálu ZŠ Komenského (P25).“ (Textová část, str. 11).
26. V kapitole IA.f) nazvané Stanovení podmínek pro využití ploch s rozdílným způsobem využití s určením převažujícího účelu využití a stanovení podmínek prostorového uspořádání včetně základních podmínek ochrany krajinného rázu je pro plochy občanského vybavení veřejné infrastruktury – nekomerční zařízení (OV) stanoven tento převažující účel využití: „umístění nekomerčních zařízení pro vzdělávání a výchovu, sociální služby, péči o rodinu, zdravotnictví, církve, kultury, veřejné správy a ochranu obyvatelstva“ (Textová část, str. 20).
27. V kapitole IIA.d) nazvané Komplexní zdůvodnění přijatého řešení včetně vybrané varianty

je znovu uvedeno: „Stávající zařízení občanského vybavení veřejné infrastruktury jsou dlouhodobě plošně i funkčně stabilizovaná a s ohledem na dosavadní demografický vývoj území se neuvažuje s jejich výraznějším plošným rozvojem. Nově je navržena plocha pro zařízení sociálních služeb (P11) a plocha pro rozšíření areálu ZŠ Komenského (P25).“ (Textová část, str. 84).

28. V kapitole IIA.e) nazvané Vyhodnocení předpokládaných důsledků navrhovaného řešení na zemědělský půdní fond a pozemky určené k plnění funkce lesa jsou v příslušné tabulce uvedeny tyto údaje o ploše P25: „číslo lokality: P25, způsob využití plochy: *plochy občanského vybavení veřejné infrastruktury – nekomerční zařízení (OV)*, celkový zábor ZPF [ha]: 0,6589, zábor ZPF podle jednotlivých kultur [ha] – zahrady: 0,2728 a ovocné sady 0,3861 a zábor ZPF podle tříd ochrany [ha] – II.: 0,5724 a V.: 0,0865“ (Textová část, str. 125).
29. K věci samé je v první řadě je nutno podotknout, že krajský soud se problematikou opatření obecné povahy – Územního plánu Domažlice ze dne 19. 10. 2016 ve vztahu k vymezení plochy P25 již v minulosti zabýval v řízení sp. zn. 59 A 1/2018, ve kterém jako navrhovatel vystupoval pan K. H. a nynější navrhovatel pan L. H., a v řízení sp. zn. 59 A 17/2018, kde byl jako navrhovatel pan K. H.. Je nutno podotknout, že námitky uplatněné v právě projednávaném návrhu na zrušení opatření obecné povahy se do jisté míry překrývají s námitkami uplatněnými v předchozích dvou řízeních. Podstata námitek je prakticky zachována. Z tohoto důvodu soud v právě projednávané věci v souladu se zásadou legitimního očekávání a principem předvídatelnosti setrval na svých dříve vyřčených názorech.
30. První námitka uplatněná navrhovatelem se týkala nepřezkoumatelnosti územního plánu z důvodu neurčitosti, neboť navrhovatel má za to, že z územního plánu není nijak zřejmé, k jakému konkrétnímu účelu má být plocha P25 určena; zda k rozvoji areálu ZŠ Komenského, k rozvoji školských zařízení obecně nebo k výstavbě jiných nekomerčních zařízení. Tuto námitku soud posoudil následovně. Podle soudního řádu správního může nepřezkoumatelnost spočívat v nesrozumitelnosti nebo v nedostatku důvodů rozhodnutí. Podle názoru navrhovatele není zřejmé, zda je plocha P25 určena k rozvoji areálu ZŠ Komenského, k rozvoji školských zařízení obecně nebo k výstavbě jiných nekomerčních zařízení. S tím se soud neztotožňuje. O ploše P25 se v textové části Územního plánu Domažlice hovoří v několika souvislostech: v souvislosti se stanovením podmínek / účelu využití ploch občanského vybavení veřejné infrastruktury – nekomerční zařízení (OV) oproti jiným plochám občanského vybavení či jiným plochám vůbec [viz IA.f), IIA.e) a IIA.l)], v souvislosti se specifikací plochy P25 oproti jiným plochám občanského vybavení veřejné infrastruktury – nekomerční zařízení (OV) [viz IA.c)] a v souvislosti se specifikací plochy P25 samotné [viz IA.d) a IIA.d)]. Jednotlivá určení plochy P25 nejsou ve vzájemném rozporu, odlišují se toliko různou mírou konkrétnosti. Za takovéto situace nelze s úspěchem namítat nejednoznačnost nebo dokonce nepřezkoumatelnost vymezení plochy P25 v Územním plánu Domažlice. Nenastal tu tedy stav, že: „by opatření obecné povahy bylo nesrozumitelné (např. jeho obsah by nedával rozumný smysl, bylo by vnitřně rozporné apod.), jeho adresáti by se jím nemohli řídit a spoléhat na něj a současně by jej nebylo možné podrobit ani řádnému přezkumu v řízení před soudem“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2010, č.j. 1 Ao 6/2010-130). Vzhledem k uvedenému neshledal soud uvedenou námitku za důvodnou.
31. Druhou námitkou navrhovatel namítal nedostatečné odůvodnění rozhodnutí o námitkách,

konkrétně odůvodnění týkající se námitky pana K. H., který v námitce uvedl: „*Podávám tímto námitku ke změně územního plánu Domažlice týkající se parcely číslo x (označené P 25) v k. ú. x, okres x. Tato plocha má být využita pro územní rozvoj školského areálu (občanskou vybavenost). Od platnosti předchozího územního plánu z roku 1993, a ani nikdy předtím, nebyl projeven zájem o tento pozemek jak ze strany Města Domažlice, tak ze strany zástupců školy. Pozemek je v mém soukromém vlastnictví a tuto parcelu chci využít jiným způsobem - k bydlení RD*“. Odpůrce námitce nevyhověl, což odůvodnil takto: „*Řešený pozemek se nachází za stávající uliční zástavbou ulice x. Jedná se o pozemek ovocného sadu uvnitř bloku stávající zástavby rodinných domů. Pozemek je pro navrhovaný účel – plochy občanského vybavení veřejné infrastruktury, nekomerční zařízení (OV) již dlouhodobě nevyužitý (od roku 1994-schválení původního ÚPN-SÚ Domažlice). Podmínkou využití pozemku zůstává zejména dopravní napojení řešeného pozemku na kapacitně vyhovující veřejně přístupnou komunikaci. Současně je nutné splnit i další podmínky funkčního a prostorového uspořádání určené funkční plochy. Město požaduje řešený pozemek zachovat v navržených plochách občanského vybavení veřejné infrastruktury, nekomerční zařízení (OV).*“

32. Soud dospěl k závěru, že takové odůvodnění postačuje. Při posuzování dostatečnosti vypořádání námitek se soud zaměřuje na míru jejich konkrétnosti, resp. zda míra konkrétnosti vypořádání se s námitkou odpovídá míře konkrétnosti této námitky. Pokud by uplatněná námitka byla konkrétní a sofistikovaná, pak by soud bazíroval na jejím detailním vypořádání. Byla-li by obecná, pak by bylo možno připustit i její relativně obecné vypořádání.
33. Ve třetí námitce navrhovatel namítal rozpor se stavebním zákonem, konkrétně s ust. § 5 odst. 6, dle kterého jsou obce povinny soustavně sledovat uplatňování územně plánovací dokumentace a dojde-li ke změně podmínek, na základě kterých byla vydána, pořídit její změnu. Navrhovatelovo odůvodnění této námitky se prolíná s námitkou rozporu s principem proporcionality. Navrhovatelem namítané ustanovení § 5 odst. 6 stavebního zákona obsahuje poměrně obecnou povinnost obcí a krajů, která navazuje na další jinými zákony poměrně obecně stanovené povinnosti orgánů samosprávy. Lze tak hovořit např. o § 2 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, dle kterého obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem. V daném případě je nutno podotknout, že uvedená ustanovení se vztahují k výkonu samosprávy obcí a krajů, a rozhodování o územně plánovací dokumentaci je projevem ústavně garantovaného práva na samosprávu. V takovém případě vede judikatura správní soudy stran otázek územního plánování ke zdrženlivosti, naopak obci či městu, resp. zastupitelstvu, se ponechává velký prostor a soud zasahuje až v případě zjevných excesů a nezákonností. Ve vztahu k ust. § 5 odst. 6 stavebního zákona tedy není možné, aby soud určoval, jestli má (a popřípadě kdy) samosprávný celek přistoupit ke změně územně plánovací dokumentace ve smyslu navrhovatelem citovaného ustanovení. Tím by byla porušena zásada zdrženlivosti při zasahování soudní moci do práva na samosprávu. Krajský soud neshledal v daném případě žádné excesy či nezákonnosti, pro které by bylo třeba územní plán města Domažlic zrušit a zasáhnout tak do práva na samosprávu. Soud v navrhovatelově případě vnímá ponechání funkčního zařazení plochy P25 jako přiměřené a odpůrcem odůvodněné. Ano, dochází sice k určitému omezení, avšak z pochopitelných a vysvětlených (byť jen v obecné, přesto v dostačující míře) důvodů. Nový územní plán je příležitostí pro přehodnocení dosavadního stavu a přijetí případných změn. Ale pokud se město rozhodne pro kontinuitu stávajícího funkčního využití a tento svůj postup dostatečným způsobem odůvodní, není důvod pro zásah soudu v podobě zrušení příslušné

části územního plánu.

34. Z uvedeného vyplývá, že soudní praxe uplatňuje k přezkumu územně plánovací dokumentace přístup, který se vyznačuje na straně jedné striktní zdrženlivostí, pokud jde o přímé zasahování moci soudní do výkonu ústavního práva na územní samosprávu, který však na straně druhé také reflektuje povinnost chránit ústavní práva jednotlivců, která mohou být výkonem samostatné působnosti územních samosprávných celků dotčena.
35. Podmínkou zákonnosti územního plánu, kterou soud vždy zkoumá v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s., je, že veškerá omezení vlastnických a jiných věcných práv z něho vyplývající mají ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody a jsou činěna jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle (zásada subsidiarity a minimalizace zásahu). Za předpokladu dodržení zásady subsidiarity a minimalizace zásahu může územním plánem, příp. jeho změnou, dojít k omezení vlastníka nebo jiného nositele věcných práv k pozemkům či stavbám v území regulovaném tímto plánem, nepřesáhnou-li spravedlivou míru; taková omezení nevyžadují souhlas onoho vlastníka a ten je povinen strpět je bez náhrady. Shledá-li soud v přezkoumávaném územním plánu dodržení těchto zásad, není důvodem k jeho zrušení ani to, že omezení vlastníka nebo jiného nositele věcných práv přesáhlo spravedlivou míru; případnou náhradu za ně nelze poskytnout v rámci procesu tvorby územního plánu (jeho změny).
36. Navrhovatel rovněž uváděl, že ačkoli vymezení plochy P25 dle navrhovatele sleduje ústavně chráněný zájem – právo na vzdělání, není plocha P25 vymezena v nezbytně nutné míře, nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě k rozumně zamýšlenému cíli a s vyloučením libovůle. Vymezení plochy P25 je dle navrhovatele excesem, neboť: a) případné rozšíření ZŠ Komenského není zákonným důvodem pro vyvlastnění pozemku, a nelze tak očekávat, že by odpůrce, jako zřizovatel ZŠ Komenského, nabyl vlastnictví k pozemku bez souhlasu pana K. H.; b) od roku 1994 se odpůrce o žádné rozšíření ZŠ Komenského či o odkup pozemku ostatně ani nijak nepokusil; c) odpůrce tak prakticky blokuje jakékoli využití pozemku pana K. H. a tím i navrhovatele, d) panu K. H. nebyla poskytnuta žádná náhrada za omezení jeho vlastnického práva k pozemku, což je již samo o sobě důvodem pro zrušení územního plánu. Uvedené námitky byly uplatněny již v řízení vedeném pod sp. zn. 59 A 1/2018, avšak v rámci námítky týkající se principu proporcionality územního plánu, kdežto nyní jsou uvedeny v nové samostatné námitce týkající se rozporu územního plánu se stavebním zákonem. Tato skutečnost však nic nemění na postoji krajského soudu k navrhovatelově argumentaci, kterou považuje za nedůvodnou. K uvedeným dílčím námitkám tedy soud opakuje následující: k bodu a) Skutečnost, že by odpůrce jako zřizovatel ZŠ Komenského nenabyl vlastnictví k předmětnému pozemku bez souhlasu navrhovatele pana K. H., nebrání vymezení plochy P25 jako plochy pro rozšíření areálu ZŠ Komenského; k bodu b) Skutečnost, že se odpůrce o odkoupení předmětného pozemku od pana K. H. dosud nepokusil, nebrání vymezení plochy P25 jako plochy pro rozšíření areálu ZŠ Komenského; k bodu c) Odpůrce neblokuje jakékoli využití pozemku parc. č. x v k. ú. x – nebylo tvrzeno ani zjištěno, že by nebylo možno pozemek využívat v souladu s jeho druhem jako ovocný sad; k bodu d) Není zřejmé, o jakou náhradu za omezení vlastnického práva pana K. H. k pozemku parc. č. x v k. ú. x se tu má jednat.
37. Jako důvodnou tedy neshledal krajský soud ani námitku týkající se rozporu územního plánu s principem proporcionality. K principu proporcionality ve vztahu k územně

plánovací dokumentaci se vyjadřoval Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 7. 10. 2011 č. j. 6 Ao 5/2011-43, ve kterém zaujal tento názor: „V případě přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy (podle § 101a a násl. s. ř. s.) z hlediska jeho proporcionality není možné po soudu požadovat, aby provedl odbornou úvahu ve směru vážení důležitých veřejných zájmů či veřejného zájmu na jedné straně a ochrany vlastnictví navrhovatelů na straně druhé, pokud tuto úvahu před ním neprovedl z důvodu zaviněné pasivity navrhovatelů příslušný správní orgán. Takovýto postup by byl rozporný s ústavní zásadou dělby moci, s právem na samosprávu i s ochranou právní jistoty dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy územní plánovací dokumentace.“

38. Jak již bylo nastíněno výše, u přezkoumávané věci je třeba si uvědomit limity soudního přezkumu. V naší zemi se vychází z dělby moci, tj. z toho, že je nežádoucí, aby se jednotlivé sféry v rámci dělby moci překrývaly, nezákonně do sebe zasahovaly apod. Jinak řečeno, judikatura, která se touto otázkou zabývá na úrovni Nejvyššího správního soudu a na úrovni Ústavního soudu říká, že ve vztahu k územním plánům je tu soudní ochrana, ale ta soudní ochrana je zejména ve vztahu k excesům v územním plánování a nedodržení zákonných mantinelů. V jiných případech by se měla soudní moc řídit určitou zdrženlivostí, tzn. neporučnickovat, nezasahovat do veřejné správy nad míru, která vyplývá ze zákonů. Takovýto postup by byl rozporný s ústavní zásadou dělby moci, s právem na samosprávu i s ochranou právní jistoty dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy územní plánovací dokumentace (viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, čj. 1 Ao 2/2010-116, publikované pod č. 2215/2011 Sb. NSS).
39. Nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonných a věcně správných aktů územní samosprávy by přitom byly porušením ústavně zakotvené dělby moci. V daném případě se vlastně sporuje konkrétní volba využití určitého území. Soud tu však nepřezkoumává, zda se došlo k optimálnímu řešení (uvnitř zákonných mantinelů). Aby bylo možno shledat důvodnost návrhu, bylo by ovšem nutno konkrétně a přesvědčivě tvrdit (a prokázat), že to, co bylo připraveno pořizovatelem a schváleno zastupitelstvem obce, bylo skutečně excesem a/nebo nedodržením zákonných mantinelů. Podle názoru soudu však v mezích podaného návrhu nic takového takto tvrzeno (natož prokázáno) nebylo, a proto se soud neztotožňuje s tím, že vymezení plochy P25 v Územním plánu Domažlice je v rozporu s principem proporcionality, a tudíž nezákonné. S návrhovým tvrzením o nepřiměřenosti územního plánu v dotčené části se krajský soud vypořádal a vzhledem k tomu, že navrhovatel neuváděl nová tvrzení, není důvod se odchýlit od závěru plynoucího z odůvodnění rozsudku tohoto soudu ze dne 14.3. 2018, čj. 59 A 1/2018-87, že „určení plochy P25 pro rozšíření areálu ZŠ Komenského sleduje ústavně legitimní důvod“ a nezakládá nepřiměřenost územního plánu.
40. Lze tak uzavřít, že v mezích uplatněných návrhových bodů nelze přitakat tomu, že by napadená část Územního plánu Domažlice byla zatížena excesy a/nebo nedodržením zákonných mantinelů, a proto soud návrh na zrušení části opatření obecné povahy podle § 101d odst. 2 věty druhé s. ř. s. zamítl.

Náklady řízení

41. Náhrada nákladů řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části se řídí zejména ustanovením § 60 s. ř. s. Ve smyslu § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. účastník, který měl ve věci

plný úspěch, má zásadně právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl.

42. V daném případě odpůrci, který měl ve věci plný úspěch, vznikly náklady řízení v důsledku zastoupení advokátkou. V této souvislosti se ovšem soud musel zabývat tím, zda tyto náklady byly vynaloženy důvodně. V této úvaze vyšel soud z nálezů Ústavního soudu ze dne 14. 9. 2010, sp. zn. III. ÚS 1180/10, a ze dne 23. 11. 2010 sp. zn. III. ÚS 2984/09, které dospívají k závěru, že orgány veřejné moci s dostatečným materiálním a personálním vybavením a zabezpečením jsou schopny kvalifikovaně hájit svá rozhodnutí, práva a zájmy, aniž by musely využívat právní pomoci advokátů. V roce 2012 se pak Ústavní soud zabýval i situací, zda jsou náklady na zastoupení v soudním řízení účelně vynaloženy, je-li advokátem zastoupena územní samosprávná jednotka. V nálezu ze dne 13. 8. 2012 sp. zn. II. ÚS 2396/09, poukázal Ústavní soud na to, že v otázkách náhrady nákladů řízení je nutné vůči subjektům veřejného práva postupovat v rámci řízení vedených před soudy dle zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ale i v řízeních před správními soudy (v něm obzvlášť kvůli výslovnému znění ustanovení § 60 odst. 4 s. ř. s.), nanejvýš obezřetně. Obec má k plnění svých pravomocí, jakož i výkonu jiných práv, specializované orgány a odborný aparát. Od města významu Domažlic (město s rozšířenou působností) lze očekávat, že jeho orgány a příslušní pracovníci budou schopni kvalifikovaně obhajovat svá rozhodnutí či jiné úkony před soudem a argumentovat v jejich prospěch. Soud nemůže bránit městu Domažlice, aby se dalo v řízeních před správním soudem zastupovat advokáty, je však oprávněn nepovažovat výdaje na takové zastoupení za důvodně vynaložené náklady řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2012 č. j. 2 As 104/2012-35, publikovaný pod č. 2755/2013 Sb. NSS).
43. Vzhledem k uvedenému soud rozhodl, že v daném případě na náhradu nákladů řízení nemá právo žádný z účastníků řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost do dvou týdnů po jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, sídlem Moravské náměstí 6, 657 40 Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Plzeň 28. 2. 2020

JUDr. Václav Roučka v.r.
předseda senátu