



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

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

navrhovatele: **K.H. , ...**
zastoupeného JUDr. Stanislavem Dvořákem, advokátem, Pobřežní
394/12, 186 00 Praha 8,

proti
odpůrci: **Město Domažlice**, IČ 00253316, náměstí Míru 1, 344 01 Domažlice,
zastoupenému Mgr. Jiřinou Endrštovou, advokátkou, Poštovní 18,
269 01 Rakovník,

o návrhu na zrušení opatření obecné povahy - Územního plánu Domažlice, schváleného
usnesením Zastupitelstva města Domažlice ze dne 19. 10. 2016, č. 1184, v části týkající se
vymezení plochy P25,

takto:

- I. Návrh se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

[I] Předmět řízení

- 1. Návrhem ze dne 21. 12. 2018, Krajskému soudu v Plzni (dále též „soud“) doručeným dne 27. 12. 2018, se navrhovatel domáhal zrušení opatření obecné povahy – Územního

plánu města Domažlice, schváleného usnesením Zastupitelstva města Domažlice ze dne 19. 10. 2016, jenž nabyl účinnosti dne 7. 11. 2016 (dále též „Územní plán“), v části vymezení plochy P25, a to dnem vyhlášení rozsudku.

2. Navrhovatel je výlučným vlastníkem pozemku parc. č. x v k. ú. x (dále též „Pozemek“), který se v Územním plánu nachází ve vymezené ploše P25.

[III] Návrh

3. Navrhovatel se ve svém návrhu věnoval algoritmu aplikovanému Nejvyšším správním soudem (dále též „NSS“) na přezkum územních plánů, k čemuž uvedl, že předmětný územní plán nebyl vydán zákonem stanoveným procesním postupem, neboť odpůrce v procesu vydávání územního plánu postupoval v rozporu se zákonem, když nedostatečně odůvodnil rozhodnutí o navrhovatelově námitce. Tím odpůrce porušil třetí z algoritmu pěti kroků (srov. rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2015, čj. 1 Ao 1/2005-98), které NSS aplikuje při přezkumu územních plánů. Jediný z věcných argumentů odpůrce v rozhodnutí o námitce je navíc v rámci procesu přijímání územního plánu irelevantní.
4. Posléze se navrhovatel podrobněji zabýval nedostatečným odůvodněním rozhodnutí o námitce. Navrhovatel v námitce žádal o zařazení Pozemku do ploch bydlení v rodinných domech (odkaz na str. 156-157 Územního plánu). Argumentoval tím, že plocha P25 je pro účel vymezený předchozím územním plánem (který byl nahrazen nyní přezkoumávaným územním plánem a kde byla Plocha P 25 vymezena prakticky totožným způsobem jako ve stávajícím územním plánu) dlouhodobě nevyužitá. Za cca 20 let odpůrce navrhovatele nikdy nekontaktoval ohledně odkupu jeho Pozemku či ohledně dohody na realizaci stavebního záměru souvisejícího s rozšířením základní školy na Pozemku.
5. Odpůrce však námitku zamítl s odůvodněním (následuje citace odůvodnění), které je však dle navrhovatele nedostatečné. 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.
6. Prakticky lze odůvodnění rozdělit na následující části:

a) *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.

b) *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 námitky 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.

c) 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.

d) 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. Přání odpůrce zachovat dosavadní stav nepředstavuje žádný racionální důvod pro zamítnutí námítky. Naopak, odpůrce by při posuzování námitek měl postupovat objektivně, v souladu se zákonem a neřídit se svými individuálními soukromými zájmy a požadavky.

To znamená, že pokud odpůrce Plochu P25 dvacet let nevyužil pro jím určený účel, ani se nijak nesnažil od navrhovatele Pozemek odkoupit, nelze námitku jednoduše odbýt odkazem na přání odpůrce. Naopak, s absolutní neaktivitou odpůrce trvající dvacet let roste při podání námítky legitimní očekávání navrhovatele na řádné odůvodnění námítky a uvedení konkrétních, skutečných a objektivně doložitelných důvodů pro zamítnutí námítky, a to obzvláště proto, že jí dochází k pokračování omezení vlastnického práva navrhovatele chráněného čl. 11 Listiny základních práv a svobod, které by měl odpůrce odůvodnit obzvláště pečlivě. Dle § 5 odst. 6 stavebního zákona jsou navíc obce povinny soustavně sledovat uplatňování územně plánovací dokumentace a dojde-li ke změně, za které byla územně plánovací dokumentace vydána, pořídit její změnu.

Uvedené pak akcentuje i skutečnost, že Plocha P25 je určena pro rozšíření školského areálu a obdobným způsobem byla vymezena i v předchozím územním plánu odpůrce. Odpůrce se však o rozšíření školského areálu za 20 let, kdy je takto Plocha P25 vymezena, nikdy nepokusil a namísto toho vybudoval zcela nové školské zařízení označované jako Nová škola Domažlice nacházející se na adrese ulice Msgre. B. Staška 232, 344 01 Domažlice.

7. Za obdobně nedostatečné posoudil námitky NSS v rozsudku ze dne 20. 12. 2016, čj. 8 As 48/2016-42, jejichž zamítnutí bylo vypořádáno obdobně nedostatečně jako v případě navrhovatele. Na situaci nic nemění skutečnost, že v daném případě šlo o změnu územního plánu a nikoli o zachování dosavadního stavu. Právě s ohledem na výše popsanou skutečnost, kdy s nevyužíváním Plochy P25 pro v Územním plánu stanovený účel roste legitimní očekávání navrhovatele na ochranu jeho vlastnického práva a řádné a podrobné odůvodnění vypořádání jeho námítky, se naopak snižuje ochrana zájmu odpůrce na vymezení Plochy P25 stávajícím způsobem. Odůvodnění rozhodnutí o námitce je tak zcela nedostačující, a je dán důvod pro zrušení Územního plánu v části vymezení Plochy P25.

[III] Vyjádření odpůrce k návrhu

8. Odpůrce se k návrhu vyjádřil v podání ze dne 7. 2. 2019, když nejprve vyslovil přesvědčení, že jde o řízení mezi stejnými účastníky a s totožným předmětem řízení, jako tomu bylo ve věci projednávané u Krajského soudu v Plzni pod sp. zn. 59A 1/2018. Okruh účastníků je stejný, navrhuje se zrušení shodné části územního plánu a námitky navrhovatele (jím formulované žalobní body) se co do obsahu stále opakují.
9. Podle § 101b s. ř. s. platí, že 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 o další návrhové body.
10. Navrhovatel v původním návrhu formuloval poměrně povšechně dva žalobní body, jež posléze nepřipustně rozšiřoval. Podle názoru odpůrce měl navrhovatel veškeré žalobní body uvést již při podání původního návrhu, jejich další doplňování je nepřipustné. Odpůrce nesouhlasí s názorem navrhovatele, že může (v mezích zákonem stanovené časové lhůty) ve vztahu ke stejné části územního plánu uplatnit nový návrh, pokud jej opře o jiné důvody.
11. Odpůrce poukázal i na pojetí účinků pravomocného rozhodnutí v občanském soudním řízení. Pokud je mezi určitými účastníky veden soukromoprávní spor (například o zaplacení kupní ceny za určitý předmět koupě), je se skončením prvního jednání spojena zákonná koncentrace, pokud jde o skutková tvrzení a důkazní návrhy. Pokud účastník určité skutečnosti nebude tvrdit (například prodávající nebude ani tvrdit, že předmět koupě odevzdal kupujícímu) a jeho žaloba bude zamítnuta, nemůže pak podat nový návrh, který opře o jiné důvody (buď bude tvrdit předání věci, nebo bude stejnou částku požadovat z titulu bezdůvodného obohacení či náhrady škody). V případě soudního přezkumu opatření obecné povahy je koncentrace spojena s ještě dřívějším okamžikem. To však podle názoru odpůrce neznamená, že je možné podávat později další návrhy. Pokud by měl mít pravdu navrhovatel (že při uplatnění nových důvodů není dána překážka věci rozhodnuté), mělo by současně platit, že neexistuje ani překážka litispendence, tedy že může stejný účastník podat vedle původního návrhu ještě druhý návrh (opřený o jiné důvody). Soud by pak musel vést dvě řízení a úprava koncentrace by se stala zcela zbytečnou.
12. Stran uplatněné námitky považoval odpůrce za významné to, že její podstatou je přání navrhovatele, aby došlo ke změně dosavadního (již dřívějším územním plánem zakotveného) možného způsobu využití území, přesněji k zařazení pozemku podle toho, jaké je přání navrhovatele (vlastníka), jaký je jeho záměr. Navrhovatel svoji námitku odůvodnil tím, že jeho záměrem je změna funkčního využití pozemku z plochy občanského vybavení veřejné infrastruktury nekomerční zařízení (OV) na plochy bydlení v rodinných domech (BI), a dále tím, že od platnosti ÚPNSÚ Domažlice (od roku 1994) nebyl projeven ze strany města Domažlice ani zástupců Základní školy Domažlice zájem o navrhované využití tohoto pozemku. Námitka pouze deklaruje určité přání, aniž však jakkoliv odůvodňuje potřebnost, účelnost, prospěšnost takového návrhu. Námitka se v podstatě vyčerpává poukazem na přání vlastníka a argument, že dosud nedošlo k reálnému využití území pro veřejnou infrastrukturu.
13. Odůvodnění rozhodnutí o námitce by jistě mělo reagovat na její obsah, přičemž ovšem ze zřetele nelze pouštět ani ostatní části územního plánu. Odůvodnění tedy reaguje na námitku v tom, že vysvětluje, že dosud nedošlo k využití pro účel zanesený v územním plánu, a připomíná, že k tomu je třeba mj. vybudování odpovídajícího dopravního řešení.

14. Pokud jde o odůvodnění, je třeba zdůraznit, že jiné požadavky na odůvodnění je třeba klást v případech, kdy dochází ke změnám oproti stavu, kdy řešení určitého sporného území vykazuje kontinuitu s dřívějším právním stavem (s dřívějším územním plánem). V daném případě je z řady částí územního plánu (např. str. 6, str. 11) patrné, že daná plocha je potřebná pro rozvoj školského areálu. Oproti tomu navrhovatel nepřednesl žádné rozumné důvody, pro které by bylo na místě realizovat změnu (kromě přání a poukazu na to, že dosud k zamýšlenému využití nedošlo).
15. Jako součást odůvodnění rozhodnutí o námitce je pak jistě třeba vnímat i další části územního plánu, z nichž je zřejmé, že jednou z priorit je umožnit rozšíření areálu školy (toto je zmíněno výslovně např. i v rámci koncepce veřejné infrastruktury v textové části územního plánu). Odůvodnění rozhodnutí o námitce tedy nelze číst pouze izolovaně, ale je třeba ho vnímat v širších souvislostech řešení, které bylo v rámci územního plánu přijato a je v něm popsáno. Jako součást rozhodnutí o námitce je tedy třeba vnímat, vedle navrhovatelem zmiňované části, i všechny legitimní důvody, které se podávají z územního plánu a jež vedly k určení plochy P25 právě pro „rozšíření areálu ZŠ Komenského“.
16. Pakliže navrhovatel (v čl. IV. bod 20 návrhu) argumentuje zásahem do svého vlastnictví a dovolává se ústavních předpisů, připomněl odpůrce část odůvodnění rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 14. 3. 2018, čj. 59A 1/2018-87. Krajský soud na str. 13 odůvodnění konstatoval, že *„určení plochy P25 pro „rozšíření areálu ZŠ Komenského“ sleduje ústavně legitimní důvod. Podle čl. 33 Listiny základních práv a svobod má každý právo na vzdělání (odst. 1 věta první) a občané mají právo na bezplatné vzdělání v základních a středních školách, podle schopností občana a možností společnosti též na vysokých školách (odst. 2). Na úrovni zákona je vzdělávání upraveno zejména zákonem č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „školský zákon“). Zásady a cíle vzdělávání jsou stanoveny v § 2 školského zákona. Podle § 2 odst. 3 školského zákona vzdělávání poskytované podle tohoto zákona je veřejnou službou. Jestliže právo na vzdělání je ústavním právem a poskytování vzdělání je veřejnou službou, pak lze požadavek na vytváření či rozšiřování materiálních podmínek pro školství považovat za ústavně legitimní důvod zásahu do vlastnického práva“ (...)* „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.“.
17. Pakliže soud v předcházejícím řízení shledal, že *„určení plochy P25 pro „rozšíření areálu ZŠ Komenského“ sleduje ústavně legitimní důvod“*, měl by být tento soudem vyslovený závěr podle názoru odpůrce ctěn i v pozdějších řízeních.
18. Vzhledem k tomu, že navrhovatel se soudní cestou nedomáhá ochrany před nezákonností, ale snaží se znovu otevřít diskuzi o využití konkrétní části území (když během projednávání územního plánu nepřednesl dostatečné důvody, jež by svědčily pro jím žádaný způsob využití území), považoval odpůrce za vhodné zmínit též další pasáž odůvodnění již citovaného rozsudku Krajského soudu v Plzni, konkrétně tuto: *„U přezkoumávané věci je si třeba 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).“.

19. S ohledem na uvedené odpůrce navrhl, aby soud návrh v celém rozsahu odmítl, příp. zamítl a odpůrci přiznal právo na náhradu nákladů řízení. Odpůrce k návrhu na přiznání náhrady nákladů řízení poznamenal, že nedisponuje právním oddělením ani nezaměstnává právníka. Kromě toho musel odpůrce náklady na právní pomoc v této záležitosti vynakládat již podruhé.

[IV] Replika

20. Navrhovatel v replice ze dne 4. 3. 2019 uvedl, že v řízeních o zrušení opatření obecné povahy je třeba překážku věci rozhodnuté aplikovat restriktivně (viz například usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-120). V rámci rozhodovací praxe nebyla dána překážka věci rozhodnuté ani v případech, kdy totožní navrhovatelé svůj návrh založili jen na některých nových skutkových tvrzeních. Vydání rozhodnutí v předcházejícím řízení tak nezakládá překážku věci rozhodnuté (viz například rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 13. 6. 2016, čj. 67 A 3/2016-135). Odpůrce zcela opomíjí skutečnost, že dle § 5 odst. 6 stavebního zákona a dle judikatury Nejvyššího správního soudu (viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 1. 2018, čj. 10 As 322/2016-58) byl povinen územní plán co do vymezení plochy P25 pro její dlouhodobé nevyužití změnit. Pokud se přes návrh navrhovatele na změnu vymezení plochy P25 rozhodl postupovat v rozporu se zákonem, měl odpůrce toto své rozhodnutí důkladně odůvodnit, což však neučinil.
21. Jakkoliv může být vymezením plochy P25 sledován ústavně legitimní důvod, legitimnost tohoto důvodu se s nevyužíváním plochy P25 pro daný účel snižuje a naopak se posiluje ochrana vlastnického práva navrhovatele dle čl. 11 Listiny základních práv a svobod. Tím spíše byl tedy odpůrce povinen rozhodnutí o námitce pečlivě odůvodnit.
22. Odpůrci konečně nesvědčí ani nárok na náhradu nákladů řízení, jelikož takové náklady nebyly vynaloženy důvodně a ani nejde o případ zvláště složitý, který by zastoupení advokátem vyžadoval (viz rozhodnutí soudu v předcházejícím řízení). Odpůrce disponuje dostatečným odborným aparátem, který musí rozhodovat ve věcech např. stavebních či přestupkových, ve kterých musí vydávat právně bezvadná správní rozhodnutí. Bylo tedy jisté ve vlastních silách odpůrce předložit kvalifikované vyjádření ve věci i bez právní pomoci advokáta.
23. Nadto navrhovatel uvádí, že Mgr. M.P., vedoucí odboru projednávání přestupků, je zřejmě osoba s právním vzděláním, a není tedy správné tvrzení, že odpůrce nezaměstnává právníka.

[V] Posouzení věci krajským soudem

24. 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“).
25. Řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je upraveno v dílu 7 hlavy II části třetí soudního řádu správního (§ 101a až § 101d).
26. 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.

27. 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.
28. 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.
29. 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.
30. Soud dospěl k závěru, že návrh není důvodný. O věci bylo rozhodnuto bez jednání, když navrhovatel s tím výslovně souhlasil a odpůrce proti tomuto způsobu projednání věci ničeho nenamítal.
31. Soud se předně neztotožnil s tím, že by věcnému projednání návrhu bránila překážka věci rozhodnuté. Ano, námitky uplatněné žalobcem ve věci sp. zn. 59 A 17/2018 jím byly uplatněny již ve věci vedené pod sp. zn. 59 A 1/2018 a soud v rozsudku ze dne 14. 3. 2018, čj. 59 A 1/2018-87, stran těchto námitek konstatoval, že představují *„zapovězené rozšíření návrhu o další návrhový bod. Je totiž zjevné, že návrhový bod namítající nedostatečné odůvodnění rozhodnutí o námitkách podaných navrhovatelem a) není pouhou konkretizací argumentace obsažené v návrhu, nýbrž zcela novým (dalším) návrhovým bodem“*, přičemž *„k takovému návrhovému bodu však soud ve smyslu § 101b odst. 2 věty druhé s. ř. s. přihlížet nemůže a nebude.“*
32. Významná je z tohoto pohledu tedy druhá věta § 101b odst. 2 s. ř. s., podle které *obsahuje-li návrh tyto náležitosti* [= obecné náležitosti dle § 37 odst. 2 a 3 s. ř. s. a dále návrhové body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje navrhovatel opatření obecné povahy nebo jeho část za nezákonné], *nelze již v dalším řízení návrh rozšiřovat na dosud nenapadené části opatření obecné povahy nebo jej rozšiřovat o další návrhové body*. Ve věci vedené pod sp. zn. 59 A 1/2018 však nebyla ona tvrzení namítající nepřezkoumatelnost odůvodnění zamítnutí námitky uplatněna v návrhu (ačkoliv jiné návrhové body v něm uplatněny byly; k tomu viz část druhé věty § 101b odst. 2 s. ř. s. před interpunkcí), ale až v jeho doplnění, a proto soud postupoval ve smyslu části druhé věty § 101b odst. 2 s. ř. s. za interpunkcí, protože v danou chvíli se jednalo o pozdě uplatněnou námitku. To ale nebrání uplatnit takovou námitku v návrhu novém, je-li pro jeho podání dodržena lhůta daná § 101b odst. 1 s. ř. s. Ve věci vedené pod sp. zn. 59 A 17/2018 byla lhůta pro podání návrhu dle § 101b odst. 1 s. ř. s. ve spojení s čl. XXXVIII odst. 3 zákona č. 225/2017 Sb. dodržena, a proto mohl soud uplatněnou námitku věcně projednat.
33. Dále, postup soudu při rozhodování o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho

části vymezil Nejvyšší správní soud takto: „*Algoritmus soudního přezkumu opatření obecné povahy (§ 101d odst. 1 a 2 s. ř. s.) spočívá v pěti krocích; za první, v přezkumu pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy; za druhé, v přezkumu otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání ultra vires); za třetí, v přezkumu otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem; za čtvrté, v přezkumu obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu opatření obecné povahy (nebo jeho části) se zákonem (materiální kritérium); za páté, v přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality.*“ (rozsudek ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005-98, publikovaný pod č. 740/2006 Sb. NSS; toto i další zde zmíněná rozhodnutí kasačního soudu jsou k dispozici na www.nssoud.cz).

34. Při rozhodování o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je soud podle § 101d odst. 1 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody návrhu. „*Nynější právní úprava počítá s přísnějším promítnutím dispoziční zásady, a soud je tak vázán při přezkumu rozsahem i důvody návrhu, podobně jako je tomu u žaloby proti rozhodnutí správního orgánu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2013, čj. 2 Aos 1/2013-138).*“ (Lukáš Potěšil a kol.: Soudní řád správní. Komentář. 1. vyd. Praha 2014, str. 954).
35. Návrhová tvrzení se dají stručně shrnout jakožto vyjádřený nesouhlas s tím, jak byla odpůrcem vypořádána navrhovatelova námitka vznesená v procesu přijímání Územního plánu.
36. Stran skutkového stavu věci vedené pod sp. zn. 59 A 17/2018 soud připomíná, že Pozemek je v Územním plánu zařazen do plochy P25. Ta je v Územním plánu Domažlice 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).
37. 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).
38. 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).
39. 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).
40. 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).

41. 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).
42. Mezi stranami není sporu o tom, že funkční využití dotčeného Pozemku se přijetím nového územního plánu v podstatě nezměnilo. Navrhovatel však s tímto stavem nesouhlasil a podal námitku tohoto znění (doručena odpůrci dne 7. 11. 2014): *„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).“*
43. Soud dospěl k závěru, že takové odůvodnění postačuje.
44. 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, na straně druhé však také reflektuje povinnost chránit ústavní práva jednotlivců, která mohou být výkonem samostatné působnosti územních samosprávných celků dotčena.
45. Významná je z hlediska posouzení důvodnosti námitky navrhovatelova aktivita v procesu přijímání územního plánu. Jistě, zákon ani judikatura ji nevyžadují jako podmínku aktivní legitimace, ovšem z podstaty věci vyplývá, že přílišná, příp. úplná pasivita pak může navrhovatelovo postavení v řízení před soudem výrazně oslabit. Naopak, pokud námitky vzneseny byly, soud se musí zaměřit jak na míru jejich konkrétnosti, tak na způsob, jakým byly správním orgánem vypořádány. 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.
46. Nejvyšší správní soud dospěl v usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-120, mj. k těmto závěrům: *„[26] Opatření obecné povahy je právním aktem, který zpravidla upravuje právní postavení vícero osob a vytváří mezi nimi komplex právních vztahů, často různým způsobem propojených a navzájem závislých. Tak je tomu i u územního plánu. Podle § 43 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu*

(stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), 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. Tím, že územní plán stanoví základní koncepci rozvoje a uspořádání určitého území, jakož i přípustné a zakázané způsoby jeho využití, dotýká se právní sféry těch, jejichž práva se daného území týkají [které osoby to jsou, k tomu viz dále odůvodnění sub V. 1.]. Každá takto dotčená osoba má za splnění zákonem stanovených podmínek (viz zejm. § 101a a násl. s. ř. s.) možnost uvedené opatření obecné povahy napadnout návrhem podaným k Nejvyššímu správnímu soudu.

(...)

[35] V případě územních plánů musí navrhovatel především plausibilně tvrdit, že existuje vztah mezi jeho právní sférou a územím, jež je územním plánem regulováno, a dále musí tvrdit, že dotčení je z povahy věci myslitelné právě danou formou právní regulace, tj. územním plánem s jeho předmětem, obsahem a způsobem regulace (viz shora již citovaný § 43 odst. 1 stavebního zákona). Územní plány regulují základní koncepci rozvoje a uspořádání, jakož i přípustné a zakázané způsoby využití určitého území. Území je prostor skládající se z pozemků a na nich umístěných věcí, především staveb. Předmětem regulace územního plánu je tedy území tvořené primárně sumou nemovitých věcí. Územním plánem mohou tedy ve své právní sféře být dotčeny ty osoby, které mají práva k nemovitostem nacházejícím se na území tímto plánem regulovaném. Právo nějak nakládat určitou věcí (a tedy i nebezpečí, že bude určitá osoba v tomto svém právu, zejména v jeho rozsahu, obsahu, kvalitě či různých modalitách či potenciálních možnostech jeho výkonu, územním plánem nějak omezena) je v posledku vždy odvozeno od vlastnického práva k této věci – buď právo nakládat věcí je přímo součástí vlastnického práva (pak jde o výkon vlastnického práva), nebo vyplývá z omezení vlastnického práva jiných osob k dotyčné věci (pak jde o věcné právo k věci cizí, které může mít soukromoprávní i veřejnoprávní povahu), anebo jde o právo relativní, poskytnuté tím, kdo je oprávněn přímo či zprostředkovaně věcí disponovat (typicky právo nájemní či podnájemní, ale i výpůjčka aj.). Soukromoprávní (případně výjimečně i veřejnoprávní) právní vztahy k věcem na území jsou pak i podmínkou výkonu ekonomických a jiných činností chráněných ústavně zaručenými základními právy. Tak například ústavně zaručené právo na podnikání lze v určité lokalitě vykonávat jen tehdy, je-li dotyčný podnikatel oprávněn pozemek, na kterém chce např. něco vyrábět či pěstovat, užívat, tj. je-li jeho vlastníkem, oprávněným k němu na základě věcného břemene nebo třeba nájemcem.

(...)

[47] Územní plán reguluje možné způsoby využití určitého území. V tomto smyslu představuje významný, byť ve své podstatě spíše nepřímý zásah do vlastnického práva těch, jejichž nemovitosti tomuto nástroji právní regulace podléhají, neboť dotyční vlastníci mohou své vlastnické právo vykonávat pouze v mezích přípustných podle územního plánu. Znamená to především, že jsou omezeni v tom, co se svým pozemkem či stavbou do budoucna mohou činit, na přípustné varianty využití jejich nemovitostí, jež vyplývají z územního plánu. V tomto smyslu může územní plán představovat zásadní omezení ústavně zaručeného práva vlastnit majetek (čl. 11 LZPS), jež je jedním ze základních pilířů, na nichž již po staletí stojí západní civilizace a její svobodný rozvoj. Zásahy do vlastnického práva proto musí mít zásadně výjimečnou povahu, musí být prováděny z ústavně legitimních důvodů a jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích

ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle a být činěny na základě zákona. Jedná-li se o zásahy, jejichž citelnost přesahuje míru, kterou je vlastník bez větších obtíží a bez významnějšího dotčení podstaty jeho vlastnického práva schopen snášet, nastupuje ústavní povinnost veřejné moci zajistit dotčenému vlastníku adekvátní náhradu (čl. 11 odst. 4 LZPS), a to z veřejných prostředků nebo z prostředků toho, v jehož prospěch je zásah do vlastnictví proveden (k civilizační a politické úloze vlastnického práva v dějinách viz komplexně Richard Pipes: *Vlastnictví a svoboda*, Argo, Praha 2008).

[48] Omezení v podobě územního plánu je v obecné rovině uvedené podmínky schopno zpravidla splňovat. V první řadě má v principu legitimní důvody – územní plánování je prostředkem k harmonizaci poměrů na území jím regulovaném a umožňuje sladit veřejný zájem (včetně veřejného zájmu přesahujícího dimenze regulovaného území) s individuálními zájmy týkajícími se daného území. Znamená to tedy, že vlastníci dotčení územním plánováním jsou zásadně povinni – za předpokladu, že i další shora uvedené podmínky budou splněny – strpět i bez svého souhlasu omezení, která pro ně vyplývají z územního plánu, nepřesáhnou-li určitou míru, v rámci níž lze taková omezení po každém vlastníku bez dalšího spravedlivě požadovat (spravedlivou míru). Jaká míra to bude, je nutno posoudit vždy v konkrétním případě s přihlédnutím k rozhodným okolnostem; není věci rozšířeného senátu, aby na tomto místě podrobněji formuloval hlediska pro určení takové ještě přípustné míry, neboť to je v projednávané věci již otázkou v působnosti tříčlenného senátu.

[49] V některých případech dosažení ústavně legitimních a zákonem stanovených cílů územního plánování nebude možné dosáhnout způsobem, který by se každého jednotlivého z vlastníků pozemků a staveb na územním plánem regulovaném území dotkl toliko ve spravedlivé míře; v takovém případě je přípustný i zásah přesahující tuto míru, přičemž ani zde k jeho provedení není nutný souhlas dotčeného vlastníka. Přípustnost takového zásahu i proti vůli vlastníka je dána jeho ústavně legitimním a zákonem stanoveným cílem a splněním dalších podmínek, jejichž komplex lze souhrnně označit za zásadu subsidiarity a minimalizace takového zásahu (zásadou subsidiarity a minimalizace zásahů do vlastnických a jiných věcných práv při tvorbě územního plánu musí být, jak výše uvedeno, ostatně vedena veškerá omezení vyplývající z územního plánu, tedy i omezení nepřesahující spravedlivou míru; v opačném případě by se jednalo o ústavně nepřípustný, neboť v rozporu s čl. 4 odst. 4 LZPS jsou zásahy).

[50] Pokud však omezení daná územním plánem (jeho změnou) zasáhnou – samozřejmě opět jen za předpokladu, že i další shora uvedené podmínky tohoto zásahu budou splněny – vlastníka ve větší než spravedlivé míře, je na místě uvažovat o mechanismu poskytnutí náhrady za takové omezení. Zákonodárce v některých případech takový mechanismus výslovně do stavebního zákona inkorporoval, konkrétně v jeho § 102, který zakotvuje náhrady za změnu v území. Taková náhrada přísluší podle odst. 1 zmíněného ustanovení „vlastníkovi pozemku nebo stavby, jehož práva byla při užívání pozemku nebo stavby na základě územního opatření o stavební uzavěře omezena“; náhrada dále přísluší (avšak teprve s účinností od 1. 1. 2012, viz § 198 stavebního zákona) podle odst. 2 zmíněného ustanovení „vlastníkovi pozemku, jehož určení k zastavění bylo zrušeno na základě změny územního plánu nebo regulačního plánu, anebo vydáním nového územního plánu nebo regulačního plánu nebo zrušením územního rozhodnutí podle § 94 odst. 3“ stavebního zákona. Výše uvedené skutkové podstaty náhrad nepokrývají celou škálu možných případů, kdy zásah (též v podobě omezení vyplývajícího z územního plánu) do vlastnického práva má takovou intenzitu, že je nezbytné jej kompenzovat náhradou. Vzniká tedy otázka, jak takovouto mezeru v právní úpravě řešit. Že se o mezeru v právní úpravě jedná, je zjevné – z čl. 11 LZPS, zejména z jeho odstavce 4, vyplývá, že každý jinak přípustný zásah do vlastnického práva vyjma zásahu „de minimis“ (viz implicitní omezení vlastnického práva

vyplývající z odst. 3 zmíněného článku LZPS) musí být kompenzován. Pojem „nuceného zásahu do vlastnického práva“ je autonomním pojmem Listiny základních práv a svobod a je neodmyslitelně spojen s vlastnickým právem jako s jedním ze základních ústavně zaručených práv vytvářejících podmínky pro reálnou svobodu jednotlivce a pro jeho nezávislost na jiných jednotlivcích i na státu; jeho významové zužování je tedy vyloučeno z diskrece zákonodárce. Pokud tedy zákonodárce výslovně upravuje náhrady jen pro některé myslitelné případy, zatímco o jiných mlčí, nelze než – má-li být naplněn požadavek ústavně konformního výkladu „jednoduchého“ práva – dospět k závěru, že uvedenou náhradu by bylo možno přiznat na základě přímé aplikace čl. 11 odst. 4 LZPS za přiměřeného užití ustanovení § 102 stavebního zákona, čítaje v to i ustanovení o subjektech povinných k výplatě náhrad, o lhůtách a procedurách k jejich poskytnutí a o soudní ochraně.

[51] Z výše uvedeného vyplývá, že v samotném procesu tvorby územního plánu (či v procesu vedoucím k jeho změně) se taková náhrada neposkytuje, neboť tento proces neobsahuje procesní nástroje k jejímu poskytnutí a v jeho rámci k tomu nejsou založeny ani pravomoci příslušných orgánů či dalších subjektů. Znamená to tedy, že územním plánem může dojít k omezení vlastníka pozemků či staveb v území regulovaném tímto plánem ve větší než spravedlivé míře, a to i bez jeho souhlasu, avšak že otázku kompenzace za to nutno řešit mimo rámec procesu tvorby tohoto územního plánu (jeho změny) postupem popsáním výše.

[52] V rámci soudní kontroly procesu tvorby územního plánu (jeho změny) v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. soud zkoumá, zda jsou vůbec dány podmínky k zásahu územního plánu do vlastnických práv určité osoby. Soud tedy především zkoumá, zda dotýčný zásah do vlastnického práva má ústavně legitimní a o zákonné cíle opřený důvod a zda je činěn jen v nezbytně nutné 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 nepřipustného 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. Otázka, zda byla poskytnuta či závazně přislíbena kompenzace, je pro účely posuzování zákonnosti územního plánu irelevantní, neboť se v rámci procedury pořizování územního plánu neřeší; jde o otázku relativně samostatnou. Není proto ani věcí soudu rozhodujícího o zákonnosti územního plánu, aby se zabýval tím, zda zásah překročil spravedlivou míru, anebo nikoli; soud se omezí pouze na posouzení dodržení zásady subsidiarity a minimalizace zásahu.“.

47. 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) [právní věta IV. usnesení]. 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 [právní věta V. usnesení]. Shledá-li soud v přezkoumávaném územním pláně 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) [právní věta VI. usnesení].

48. Soud v daném případě neshledal, ve světle uplatněných námitek, že by nebyla respektována zásada subsidiarity a minimalizace zásahu, resp., že by odpůrce svůj postup akceptovatelně neodůvodnil. Předně lze odkázat na závěry vyjevené v rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 14. 3. 2018, čj. 59A 1/2018-87, kde krajský soud stran plochy P25 uvedl mj. toto: *„Určení plochy P25 pro „rozšíření areálu ZŠ Komenského“ sleduje ústavně legitimní důvod. Podle čl. 33 Listiny základních práv a svobod má každý právo na vzdělání (odst. 1 věta první) a občané mají právo na bezplatné vzdělání v základních a středních školách, podle schopností občana a možností společnosti též na vysokých školách (odst. 2). Na úrovni zákona je vzdělávání upraveno zejména zákonem č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „školský zákon“). Zásady a cíle vzdělávání jsou stanoveny v § 2 školského zákona. Podle § 2 odst. 3 školského zákona vzdělávání poskytované podle tohoto zákona je veřejnou službou. Jestliže právo na vzdělání je ústavním právem a poskytování vzdělání je veřejnou službou, pak lze požadavek na vytváření či rozšiřování materiálních podmínek pro školství považovat za ústavně legitimní důvod zásahu do vlastnického práva.“* A dále je třeba vycházet z míry konkrétnosti uplatněné námitky. Navrhovatel totiž neuvedl nic jiného, než že nesouhlasí s kontinuitou funkčního zařazení plochy P25, v níž se nachází Pozemek, protože chce pozemek využít k bydlení v rodinném domě. To samo o sobě však není onou sofistikovanou námitkou, s níž by se měl odpůrce dalekosáhle vypořádávat. Jistě, navrhovatel tvrdil, že chce bydlet v rodinném domě, avšak zároveň věděl, že Pozemek se nachází v ploše, kde to doposud nebylo možné. A tak, při respektování odpůrcova práva na to v širším kontextu uvažovat o způsobu využití ploch nacházejících se v jeho katastru, nemohlo být rozhodnutí města o zachování kontinuity funkčního zařazení plochy P25 pro navrhovatele překvapivé. Ostatně, ani navrhovatel netvrdil, že by bylo možno z čehokoliv, k čemu došlo v procesu přijímání Územního plánu, usuzovat na případnou změnu odpůrcova názoru na jiný způsob využití plochy P25 oproti stavu, jaký tu byl v předchozím územním plánu. Za takové situace tak nebyla uplatněná námitka ničím jiným, než pouhým vyjádřením nesouhlasu se zachováním kontinuity funkčního zařazení a doplňkové tvrzení o vůli bydlet v rodinném domě na obecnosti námitky nemohlo nic změnit. A je-li námitka obecná, pak postačí i její obecné vypořádání.
49. Judikatura vede správní soudy stran otázek územního plánování ke zdrženlivosti, naopak, obci/městu, resp. zastupitelstvu, se ponechává velký prostor a soud zasahuje až v případě zjevných excesů a nezákonností. 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 odůvodní tak, aby to odpovídalo míře konkrétnosti případných vznesených námitek, není důvod pro zásah soudu v podobě zrušení příslušné části Územního plánu.
50. 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.

[VI] Náklady řízení

51. 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.
52. 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, čj. 2 As 104/2012-35, publikovaný pod č. 2755/2013 Sb. NSS).
53. 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, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Plzeň dne 26. 3. 2019

JUDr. Václav Roučka v.r.
předseda senátu