



ČESKÁ REPUBLIKA

# ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Kuchynky a soudců JUDr. Václava Roučky a Mgr. Jaroslava Škopka v právní věci **navrhovatelů: a) J.M., a b) J.M., oba zastoupeni Mgr. Martinem Vostrackým, advokátem se sídlem Úslavská 33, Plzeň**, proti **odpůrci: obec Losiná**, se sídlem Losiná 11, Nezvěstice, *zastoupenému JUDr. Karlem Havlem, advokátem se sídlem Martinská 608/8, Plzeň*, v řízení o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – Územního plánu Losiná, vydaného Zastupitelstvem obce Losiná dne 3. 10. 2014,

t a k t o :

**I. Návrh na zrušení opatření obecné povahy – Územního plánu Losiná, vydaného Zastupitelstvem obce Losiná dne 3. 10. 2014, v části zahrnutí pozemků č. parc. 644, 578/39, 578/51, 633/46, 634/14, 578/31, 578/49, 578/32, 717/6, 2019/19, 578/33, 578/50, 633/19, 634/11, 717/7, 2019/20 a 643, vše v k. ú. Losiná u Plzně, v obci Losiná, do plochy nezastavěného území (vymezení jako plocha zemědělská) s e z a m í t á .**

**II. Navrhovatelka a) J.M. je povinna nahradit odpůrci náklady řízení ve výši 6.171,- Kč k rukám jeho zástupce JUDr. Karla Havla do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.**

**III. Navrhovatel b) J.M. je povinen nahradit odpůrci náklady řízení ve výši 6.171,- Kč k rukám jeho zástupce JUDr. Karla Havla do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.**

O d ů v o d n ě n í

## I. Vymezení věci

Návrhem doručeným soudem dne 6. 10. 2015 se navrhovatelé domáhali zrušení Územního plánu Losiná, vydaného Zastupitelstvem obce Losiná dne 3. 10. 2014, v části zahrnutí výše uvedených pozemků (dle označení po obnově katastrálního operátu) v katastrálním území Losiná u Plzně [686841], v obci Losiná, do plochy nezastavěného území (vymezení jako plocha zemědělská).

Spoluvlastníky pozemků parc. č. 644, 578/39, 578/51, 633/46, 634/14, 578/31, 578/49, 578/32, 717/6, 2019/19, 578/33, 578/50, 633/19, 634/11, 717/7 a 2019/20 jsou navrhovatelka a) J.M. spolu s D.M. (zapsáno na listu vlastnictví č. 859 pro k. ú. Losiná u Plzně v katastru nemovitostí vedeném Katastrálním úřadem pro Plzeňský kraj, Katastrální pracoviště Plzeň-město).

Pozemek parc. č. 643 má ve společném jmění manželů navrhovatel b) J.M. spolu s V.M. (zapsáno na listu vlastnictví č. 158 pro k. ú. Losiná u Plzně v katastru nemovitostí vedeném Katastrálním úřadem pro Plzeňský kraj, Katastrální pracoviště Plzeň-město).

V návrhu na zrušení části opatření obecné povahy je pro předmětný územní plán užívána zkratka *ÚP Losiná*. Navrhovatelé tvrdí, že napadenou částí ÚP Losiná byli zkráceni na svých právech, a to konkrétně na vlastnickém právu ke shora uvedeným pozemkům. Navrhovatelé nesouhlasí s tím, že shora specifikované pozemky byly ÚP Losiná zahrnuty do plochy nezastavěného území (vymezení jako plocha zemědělská).

Územní plán se vydává formou opatření obecné povahy podle správního řádu [§ 43 odst. 4 věta čtvrtá zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném v rozhodné době (dále též jen „*stavební zákon*“)].

Řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je upraveno v dílu 7 hlavy II části třetí [= § 101a až 101d] soudního řádu správního.

## II. Územní plán Losiná

Proti návrhu územního plánu podali D., J., J. a V.M. tuto námitku: „*V souladu s § 52 zákona č. 183/2006 Sb., v platném znění, podáváme námitku proti návrhu Územního plánu Losiná. Žádáme, aby v Územním plánu Losiná byly dotčené pozemky v souladu se skutečností a právním stavem zahrnuty do zastavěného území obce Losiná a vymezeny jako plocha rekreace stávající.*“. V odůvodnění své námítky uvedli tito vlastníci pozemků toto: „*V současné podobě návrhu Územního plánu Losiná jsou dotčené pozemky vymezeny jako plocha zemědělská nezastavěného území. V současné době se na pozemku st. 648 nachází řádně zkolaudovaná stavba pro rodinnou rekreaci a výše uvedené pozemky v rozsahu vyznačeném v příloze slouží jako zahrada k uvedené nemovitosti.*“.

Tato námitka byla vedena pod č. XXII.

Zastupitelstvo obce Losiná námitku č. XXII zamítlo a Územní plán Losiná vydalo na veřejném zasedání konaném dne 3. 10. 2014 [bod č. 3, písm. b) a c)].

Rozhodnutí o námitce č. XXII se skládá ze dvou částí. *První* část námitky [označená jako XXII a)] týkající se požadavku na zařazení pozemků p.č. dle KN 578/4 a 578/1 v k. ú. Losiná u Plzně, pozemků p.č. dle PK 644, 645, 668, 669/1, 681 a 643 v k. ú. Losiná u Plzně do zastavěného území obce Losiná a jeho vymezení jako plocha rekreace stávající byla zamítnuta. V odůvodnění se k tomu praví: Dne 1. 6. 1998 bylo Městským úřadem Starý Plzenec vydáno stavební povolení na hospodářský objekt na pozemku st. 684 v k. ú. Losiná u Plzně, dne 13. 4. 2001 bylo vydáno povolení na změnu stavby před dokončením. Dne 6. 6. 2002 bylo vydáno na uvedený objekt kolaudační rozhodnutí, které nabylo účinnosti dne 18. 6. 2002. Kolaudován byl hospodářský objekt, povolena byla změna užívání na rekreační chatu. V roce 2003 nabyla účinnosti změna č. 1 Územního plánu sídelního útvaru Losiná, v rámci které bylo na rozdíl od původního územního plánu (nabyt účinnosti dne 31. 8. 1994) řešeno celé správní území obce Losiná. V této změně územního plánu byly veškeré pozemky uvedené v námitce navrhovatelů zařazeny jednak do zemědělského půdního fondu – orné půdy, jednak jako lesní plochy. Dne 26. 5. 2014 podali D.a J. M. u Městského úřadu Starý Plzenec žádost o dodatečné povolení stavby dvou hospodářských budov pro uskladnění krmiv pro hospodářská zvířata a uskladnění ovoce a zeleniny na pozemcích p.č. dle KN 578/1, pozemcích dle PK 643 a 644 v k. ú. Losiná u Plzně. Dne 12. 8. 2014 městský úřad vydal rozhodnutí o dodatečném povolení stavby pro tyto hospodářské stavby. Tyto pozemky jsou navrhovateli využívány k zemědělské činnosti. ... V rámci pořizování ÚP Losiná byl pozemek st. 684 v k. ú. Losiná u Plzně zařazen dle zápisu v katastru nemovitostí a dalších výše uvedených dokladů do zastavěného území obce Losiná jako plocha rekreace stávající. Ostatní uváděné pozemky jsou i nadále ponechány jako plochy zemědělské, aby na nich mohla být nadále provozována zemědělská činnost. Obec Losiná má v rámci svého správního území dostatek zastavitelných ploch se způsobem využití pro rekreaci, vznik nových rozsáhlejších ploch tohoto využití nahrazujících plochy zemědělské není vhodné. *Druhá* část námitky [označená jako XXII b)] týkající se požadavku na zařazení pozemku st. 648 v k. ú. Losiná u Plzně v územním plánu do zastavěného území obce Losiná a jeho vymezení jako plocha rekreace stávající byla shledána bezpředmětnou. Důvodem bylo, že uvedený pozemek je v ÚP Losiná již tímto způsobem zařazen (viz odůvodnění Územního plánu Losiná, str. 41 až 43).

Územní plán Losiná obsahuje textovou část a grafickou část. Textová část územního plánu se člení na *Výrok* a na *Odůvodnění* (se samostatným stránkováním). Grafická část se skládá z výkresu základního členění území, hlavního výkresu, koncepce veřejné infrastruktury a výkresu veřejně prospěšných staveb a opatření.

Územní plán Losiná nabyt účinnosti dne 22. 10. 2014.

### III. Návrhové body

Navrhovatelé uplatnili námitky týkající se **A)** zákonnosti postupu odpůrce při vydávání ÚP Losiná (jeho napadené části) a **B)** souladu napadené části ÚP Losiná s právními předpisy a **C)** souladu napadené části ÚP Losiná se zásadou proporcionality.

A) Zákonnost postupu odpůrce při vydávání ÚP Losiná (jeho napadené části)

Navrhovatelé podali proti části návrhu ÚP Losiná týkající se dotčených pozemků řádně a včas dle § 52 odst. 3 stavebního zákona námitky, kterými nesouhlasili se zahrnutím dotčených pozemků do nezastavěného území (vymezení jako plocha zemědělská), když zároveň navrhovali dotčené pozemky zahrnout do plochy zastavěného území (vymezení jako plocha rekreace). Důvodem těchto námitek byla skutečnost, že pozemek č. parc. st. 648, jehož součástí je stavba budovy č. ev. 197 (stavba pro rodinnou rekreaci) a jehož spoluvlastníci jsou navrhovatelka a) J.M. a D.M. a který je „obklopen“ dotčenými pozemky, byl v návrhu ÚP Losiná a poté i v ÚP Losiná zahrnut do zastavěného území (vymezení jako plocha rekreace), přičemž ostatní dotčené pozemky bezprostředně přiléhající k tomuto pozemku jsou navrhovateli užívány k rekreaci, a tedy požadavek na to, aby tyto dotčené pozemky byly zahrnuty do zastavitelného území v souladu s požadavky uvedenými v odůvodnění ÚP Losiná, konkrétně pod písm. h) Vyhodnocení splnění požadavků zadání - požadavky na plošné a prostorové uspořádání území na str. 9 a 10.

Rozhodnutí o námitkách navrhovatelů je součástí odůvodnění ÚP Losiná a je evidováno pod č. XXII). Zastupitelstvo odpůrce rozhodlo o části uplatněné námítce týkající se požadavku na zahrnutí dotčených pozemků do zastavěného území (vymezení jako plocha rekreace) tak, že tuto část námítce pod č. XXIIa) zamítlo a část námítce pod č. XXIIb) týkající požadavku na zahrnutí pozemku č. parc. st. 648 považuje za bezpředmětnou, neboť požadavek je (byl) v souladu s návrhem ÚP Losiná a s požadavkem navrhovatelů.

Navrhovatelé mají za to, že rozhodnutí o námitkách v rozsahu části námítce pod č. XXIIa) neobsahuje veškeré náležitosti pro rozhodnutí, když absentuje řádné odůvodnění, a tedy rozhodnutí odpůrce je v tomto ohledu nedostatečné a tím i nepřezkoumatelné, a to z těchto důvodů:

- Rozhodnutí je odůvodněno toliko nevhodností změny (vzniku) těchto ploch (ze zemědělských na rekreační), aniž by však byla nevhodnost takovéto změny řádně odůvodněna. Pouhé konstatování o nevhodnosti takovéto změny nemůže být dostačujícím podkladem (a v tomto případě jediným podkladem) pro rozhodnutí, neboť se bez bližšího odůvodnění jedná toliko o vágní a subjektivní konstatování, které není jakkoli relevantně podloženo. Takové pak nemůže být relevantním a ve své podstatě jediným podkladem pro rozhodnutí.

- Pokud odpůrce ponechal dotčené pozemky jako plochy zemědělské toliko z důvodu, aby na nich mohla být nadále provozována zemědělská činnost, mají navrhovatelé za to, že došlo k neúměrné a neodůvodněné ingerenci odpůrce do vlastnických práv navrhovatelů, když svým rozhodnutím, aniž by jej jakkoli řádně odůvodnil, zásadně omezil vlastníky ve výkonu tohoto práva, aniž by toto bylo podpořeno veřejným zájmem na prostorové a funkční využití tohoto území, resp. území odpůrce s přihlédnutím k jejich současnému užívání a potřebám jejich uživatelů [dále k danému související námitce týkající se souladu napadené části ÚP Losiná s právními předpisy pod bodem B) a zásadou proporcionality pod bodem C)].

Navrhovatelé mají za to, že v rozhodnutí o jejich námitkách zcela absentuje náležitosti stanovené v § 68 odst. 3 správního řádu, když z odůvodnění rozhodnutí není zřejmé (zcela absentuje), jaké podklady použil odpůrce pro jeho vydání, jakými úvahami se řídil, na základě

jakých skutečností odpůrce dospěl k závěru o nevhodnosti změny ploch ze zemědělských na rekreační apod.

Navrhovatelé mají za to, že shora uvedeným došlo k dotčení práv navrhovatelů v takové míře, která nemůže mít oporu v takovémto rozhodnutí, přičemž je nerozhodné pro posouzení daného, že navrhovatelé neuplatnili žádné návrhy na pořízení ÚP Losiná a že neuplatnili žádné připomínky k zadání územního plánu ani k návrhu ÚP Losiná ke společnému jednání, jak je uvedeno v odůvodnění rozhodnutí o námitkách navrhovatelů.

#### B) Soulad napadené části ÚP Losiná s právními předpisy

Navrhovatelé mají za to, že jimi napadená část ÚP Losiná je v rozporu s cíli územního plánování uvedenými zejména v § 18 odst. 1 stavebního zákona, když nevytváří předpoklady pro udržitelný rozvoj území, v tomto případě dotčených pozemků, jejich hospodářský rozvoj, přičemž neuspokojuje (nereflektuje) potřeby současné generace (navrhovatelů), které se pochopitelně zcela logicky s ohledem na aktuální situaci mění a této se přizpůsobují. Vypořádání se s výše uvedenými předpoklady není, ač by dle navrhovatelů mělo být, součástí rozhodnutí o námitkách navrhovatelů (jeho odůvodnění), právě s ohledem na námitky navrhovatelů ve vztahu k zamítavému stanovisku odpůrce, resp. k důvodům, které vedly odpůrce k zamítnutí námitek („nevhodnost změny ploch ze zemědělských na rekreační s ohledem na zachování zemědělské činnosti“).

Navrhovatelé v této souvislosti uvádějí, že na dotčených pozemcích nebyla a není jimi provozována zemědělská činnost, přičemž tuto ani nehodlají v budoucnu provozovat, naopak jsou dotčené pozemky navrhovateli využívány k rekreaci (viz poznámka výše o uspokojování potřeb s ohledem na vývoj aktuální situace). V současné době na dotčených pozemcích zemědělská činnost není provozována a ani provozována nebude, tudíž zde není základní předpoklad pro zachování dotčených pozemků v ploše zemědělské. O to více, pokud v dotčeném území se nachází pozemek č. parc. st. 648, jehož součástí je stavba budovy č. ev. 197 (stavba pro rodinnou rekreaci) a který byl zařazen odpůrcem do zastavěného území jako plocha rekreace stávající. Pouhé konstatování odpůrce v odůvodnění rozhodnutí o tom, že „*pozemky jsou navrhovateli využívány k zemědělské činnosti*“, zde pak s ohledem na výše uvedené nemůže obstát.

- Odpůrce v odůvodnění ÚP Losiná (konkrétně pod písm. c) *Vyhodnocení souladu územního plánu s politikou územního rozvoje a územně plánovací dokumentace vydanou krajem na str. 4)* uvádí, že ÚP Losiná je v souladu s tímto, když splňuje požadavky, a to „*při stanovování funkčního využití území zvažovat jak ochranu přírody, tak i hospodářský rozvoj a životní úroveň obyvatel; hledat při tomto vyvážená řešení ve spolupráci s obyvateli a dalšími uživateli území*“.

- Odpůrce v odůvodnění ÚP Losiná (konkrétně pod písm. d) *Vyhodnocení souladu územního plánu s cíli a úkoly územního plánování, zejména s požadavky na ochranu architektonických a urbanistických hodnot v území a požadavky na ochranu nezastavěného území na str. 6 a 7)* uvádí, že „*ÚP Losiná je v souladu s úkoly územního plánování a vytváří podmínky pro využití území v souladu se zájmy vlastníků pozemků při respektování požadavků*

*na ochranu hodnot území, včetně požadavku na ochranu přírody, životního prostředí, krajiny a urbanistického řešení.“.*

• Odpůrce dále v odůvodnění ÚP Losiná (*konkrétně pod písm. h) Vyhodnocení splnění požadavků zadání – požadavky na plošné a prostorové uspořádání území na str. 9 a 10*) konstatuje, že „požadavky byly dle významu splněny, řešeny či respektovány, přičemž u požadavků na plošné a prostorové uspořádání území konstatuje, že byly zohledněny základní požadavky, jako jsou např. nenavrhovat v rámci území obce zastavitelné plochy určené k rekreaci, které nemají návaznost na stávající plochy se stejným způsobem využití.“.

Je zřejmé s ohledem na shora uvedené, že odpůrcem výše uváděné je v rozporu s cíli územního plánování a skutečným stavem, když v případě dotčených pozemků nedošlo k naplnění odpůrcem v ÚP Losiná shora uváděného.

Odpůrce v případě dotčených pozemků zcela rezignoval na (a) hledání vyváženého řešení ve spolupráci s navrhovateli, (b) nevytvořil podmínky pro využití území v souladu se zájmy navrhovatelů, to vše i přes skutečnost, že měl při pořizování ÚP Losiná dostatek podkladů pro dané (viz námitky navrhovatelů), o čemž svědčí i rozhodnutí o námitkách (viz písm. A) tohoto článku).

Zahrnutí dotčených pozemků do nezastavěného území (vymezení jako plocha zemědělská) nemá oporu ve výše uvedeném o to více, pokud je zde naplněna podmínka návaznosti na stávající plochy se stejným způsobem využití - pozemek č. parc. st. 648, jež je „obklopen“ dotčenými pozemky, byl zařazen odpůrcem do zastavěného území jako plocha rekreace stávající.

Nad výše uvedené navrhovatelé doplňují, že pro ponechání dotčených pozemků v ploše zemědělské absentuje veřejný zájem. Veřejný zájem, potažmo zájem odpůrce na zachování zemědělské činnosti na dotčených pozemcích v daném případě s ohledem na absenci provozování zemědělské činnosti na těchto pozemcích (viz výše) zcela absentuje. O to více, pokud odpůrce disponuje, resp. na území odpůrce je dostatečná zemědělská plocha (srov. grafickou část ÚP Losiná - hlavní výkres ÚP Losiná). Nadto je třeba uvést, že veřejný zájem, potažmo zájem odpůrce na zachování zemědělské činnosti nebyl jakýmkoli relevantním způsobem vyjádřen, natož podložen, a to ani v rozhodnutí o námitkách navrhovatelů. Ze strany odpůrce byla toliko konstatována (bez dalšího) nevhodnost změny ploch ze zemědělských na rekreační.

### C) Soulad napadené části ÚP Losiná se zásadou proporcionality

Dotčení vlastníci mohou být územním plánem dotčeni toliko při dodržení principů proporcionality a při minimalizaci zásahů do jejich práv (viz usnesení Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 Ao 1/2009).

Navrhovatelé si jsou vědomi toho, že soudu nepřísluší přezkoumávat, zda by bylo pro určitý pozemek či území vhodnější zvolit ten či onen způsob funkčního využití, avšak s ohledem na výše uvedené mají za to, že postup odpůrce při schválení funkčního využití dotčených pozemků, kterým došlo k omezení vlastnického práva navrhovatelů odpůrcem bez

řádného odůvodnění, vykazuje s ohledem na v bodech A) a B) uvedené skutečnosti prvky diskriminace navrhovatelů a libovůle odpůrce, které nejsou opřeny o ústavně legitimní důvody a které nemají oporu ve veřejném zájmu, který by zde jednoznačně převyšoval nad soukromým zájmem navrhovatelů.

Navrhovatelé mají za to, že dotčenou částí ÚP Losiná byli zkráceni na svých právech, neboť schválené funkční využití dotčených pozemků neodpovídá dosavadnímu faktickému způsobu jejich využívání a pokračování v tomto způsobu využívání dotčených pozemků je ÚP Losiná vyloučeno. Dotčené pozemky s ohledem na skutečnost, že se na pozemku č. parc. st. 648, jehož součástí je stavba budovy č. ev. 197 (stavba pro rodinnou rekreaci), byly, jsou a budou navrhovateli využívány k rekreaci, přičemž na těchto nebyla a není provozována zemědělská činnost, čehož si byl odpůrce vědom z obsahu navrhovateli uplatněných námitek. Skutečnosti, které byly podkladem pro zamítavé rozhodnutí o námitkách [*„Ostatní uváděné pozemky (pozn. navrhovatelů - myšleno tím dotčené pozemky) jsou nadále ponechány jako plochy zemědělské, aby na nich mohla být nadále provozována zemědělská činnost. Obec Losiná má v rámci svého správního území dostatek zastavitelných ploch se způsobem pro rekreaci, vznik nových rozsáhlejších ploch tohoto využití nahrazujících plochy zemědělské není vhodné.“*], tak nemohou obstát, resp. nemají podklad v dosavadním způsobu využívání dotčených pozemků, přičemž ve svém důsledku odpůrce tímto určuje (přikazuje) navrhovatelům, jakým způsobem mají dotčené pozemky, tedy svůj majetek, užívat, což navrhovatelé považují za nepřiměřený, neodůvodněný a neakceptovatelný zásah do jejich vlastnického práva vykazující prvky diskriminace navrhovatelů a libovůle odpůrce, pokud tento při absenci veřejného zájmu bez relevantního odůvodnění toliko konstatuje nevhodnost změny ploch ze zemědělských na rekreační u dotčených pozemků. Pro úplnost navrhovatelé doplňují, že pro zahrnutí dotčených pozemků do zastavěného území není ani na překážku ustanovení § 58 odst. 2 stavebního zákona.

#### IV. Vyjádření odpůrce

##### K bodu A) návrhu

V daném případě nedošlo napadeným opatřením obecné povahy ke změně původní zastavitelné plochy na plochu v nezastavěném území, ale „pouze“ nedošlo ke zřízení nové (další) zastavitelné plochy na základě podané námítky navrhovatelů. Důvody pro nevymezení dalších zastavitelných ploch jsou v řešeném území obce Losiná dostatečně odůvodněny textovou (i grafickou) částí napadeného opatření obecné povahy a veřejný zájem na udržitelném rozvoji území je dán již samotným cílem územního plánování. V procesu pořizování napadeného opatření obecné povahy („nového“ územního plánu) zároveň nevyšly najevo skutečnosti spočívající v tom, že není možné využít již vymezené zastavitelné plochy, a nebyla tedy dána potřeba vymezení dalších zastavitelných ploch, zejména pak těch, které jsou vzdáleny od stávajícího zastavěného území (tak jako tomu je – a to výrazně – v případě pozemků navrhovatelů). Odpůrce považuje vypořádání s námitkou navrhovatelů za dostatečné, když rozhodnutí o ní obsahuje všechny zákonné náležitosti podle § 68 odst. 3 správního řádu a dostatečně srozumitelné a přezkoumatelné odůvodnění, proč nelze vyhovět návrhu na vymezení nových zastavitelných ploch v procesu územního plánování.

Nelze odhlédnout od skutečnosti, že rozhodnutí o námitkách je nedílnou součástí napadeného opatření obecné povahy a v jeho kontextu by jeho obsah a odůvodnění měl být vykládán a právě v jeho odůvodnění byly popsány i důvody a předpoklady pro vymezení nových zastavitelných ploch a stanoven požadavek vyplývající ze Zásad územního rozvoje Plzeňského kraje, kdy by obce měly svými územními plány bránit vytváření funkčně a sociálně oddělených satelitních sídel. Výstupy (napadené opatření obecné povahy) tak představují konkrétní podobu veřejného zájmu na prostorovém a funkčním využití území obce, na podobě její infrastruktury, na jejím dalším rozvoji atd. a jsou výsledkem konsenzu, na němž se usnesli jednotliví zastupitelé reprezentující různé skupinové i individuální zájmy obyvatel obce. Nelze jistě rozumně předpokládat, že tento konsenzus představuje řešení, s nímž jsou srozuměny všechny osoby, kterých se dotýká. S ohledem na to odpůrce rekapituluje některé důležité části napadeného opatření obecné povahy, které byly pro vypořádání se s námitkou navrhovatelů relevantní.

Jestliže navrhovatelé argumentují tím, že odpůrce se nedostatečně vypořádal s jejich námitkou v procesu přijímání napadeného opatření obecné povahy, pak odpůrce poukazuje na to, co bylo smyslem a účelem podaných námitek a pragmaticky co je hlavním cílem podaného návrhu. Navrhovatelé zcela a záměrně přehlíží veškeré důvody pro nevymezení další zastavitelné plochy (= jejich pozemků), které jsou pregnantně uváděné a prostupují výrokovou částí i odůvodněním napadeného opatření obecné povahy tak, aby mohli následně proti němu podávat námitky, kterými si pouze vytvářejí další prostor pro vynucování jimi zamýšleného způsobu zhodnocení předmětu jejich vlastnictví přímo proti odpůrci. Zároveň přehlíží navrhovatelé i to, že v plochách zemědělských je možné užívat i zahradu, jak sami požadovali; proto toto řešení je naprosto proporcionální, když se jím nadměrně nezasahuje do soukromých práv navrhovatelů (užívání předmětu jejich vlastnictví).

Navrhovatelům vadí „pouze“ nevymezení jejich pozemků jako nové zastavitelné plochy. Jelikož však soudní přezkum je značně omezený, pokoušejí se navrhovatelé svého jediného cíle (resp. prokázání zásahu do jejich vlastnického práva) dosáhnout přes jiný argument, a to právě oním tvrzením o nedostatečném odůvodnění rozhodnutí o jejich námitkách. Odpůrce však na námitky navrhovatelů a jiných vlastníků pozemků reagoval i v samotném návrhu územního plánu, když pro celé řešené území vymezil veřejný zájem a cíl územního plánování, který chce odpůrce aplikovat a dodržovat prostřednictvím napadeného opatření obecné povahy u všech dotčených pozemků. Bylo by až nepřiměřeným formalismem, kdyby soudy v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy zastávaly názor a po obcích a městech tedy požadovaly, aby v každém rozhodnutí o námitkách vlastníka opětovně opisovaly všechny části opatření obecné povahy, které obsahují důvody neprovedení v námitce požadované změny (= vymezení nové zastavitelné plochy). Zvláště pak za situace, kdy není bez splnění zákonných podmínek uvedených v § 18 odst. 4 poslední věta stavebního zákona dán zákonný nárok vlastníka na vymezení konkrétního pozemku jako nové zastavitelné plochy. Pro další úvahy nelze odhlédnout od skutečnosti, že rozhodnutí o námitkách je součástí územního plánu obce/města a v tomto kontextu by mělo být vykládáno. Tedy pokud důvody konkrétní skutečnosti vymezoval odpůrce ve zbylých částech přijímaného územního plánu, pak by je nemusel opětovně doslovně citovat a postačí, aby uvedl jejich základní charakterové shrnutí.

S ohledem na výše uvedené skutečnosti považuje odpůrce své rozhodnutí o námitkách podaných navrhovatelem za dostatečné, když obsahuje autoritativní jednoznačný výrok a odůvodnění, čímž splňuje zákonné požadavky na tento druh správního rozhodnutí, jež je součástí územního plánu obcí/měst. Důvody pro zamítnutí námítky navrhovatelů odpůrce uvedl a podrobněji jsou uváděny i v celém napadeném opatření. Kdyby navrhovatelé vycházeli ze všech těchto skutečností (úplného znění návrhu přijímaného územního plánu obsahující definování veřejného zájmu obce Losiná), pak nemohli nikdy nabýt přesvědčení, že právě jejich pozemky se stanou, resp. musí stát, novou zastavitelnou plochou.

#### K bodům B) a C) návrhu

Ačkoliv se navrhovatelé v bodě B) návrhu snaží vyličít prostými odkazy na obecná ustanovení stavebního zákona (viz § 18), že napadené opatření obecné povahy je naprosto nezákonné, zároveň záměrně přehlíží základní zákonnou podmínku pro vymezení (nových) zastavitelných ploch. Právě stavební zákon v § 18 odst. 4 poslední větě vymezuje spíše restriktivní podmínky pro vymezení nových návrhových ploch (zastavitelných ploch) v území řešeném územním plánem a stanovuje: „Zastavitelné plochy se vymezují s ohledem na potenciál rozvoje území a míru využití zastavěného území.“. Stavební zákon totiž ve veřejném zájmu chrání nezastavěné území (krajinu) před jeho neodůvodněnou přeměnou na území zastavěné. Za tímto účelem vytváří předpoklady pro soustředění nové výstavby zejména do zastavěných území a jeho hospodárné využívání a stanoví mantinely pro vymezení nových zastavitelných ploch. Další zastavitelné plochy lze změnou územního plánu - v zásadě lze při výkladu § 18 odst. 4 poslední věty stavebního zákona toto vztáhnout i na pořizování celého územního plánu - vymezit pouze na základě prokázání nemožnosti využít již vymezené zastavitelné plochy a je dána potřeba vymezení dalších zastavitelných ploch (§ 55 odst. 4 stavebního zákona); potřeba vymezení dalších zastavitelných ploch musí být vyhodnocena v odůvodnění územního plánu. Že se odpůrce při vymezení zastavitelných ploch v daném případě tímto řídil, je zřejmé z části g) na str. 8-9 odůvodnění napadeného opatření obecné povahy.

Pokud chtějí navrhovatelé, jak to sami uvedli ve své námitce, předmětné pozemky užívat jako zahradu, pak funkční využití plocha zemědělská jim v tom žádným způsobem nebrání, když je možné pozemky vymezené v dané ploše využít i jako produktivní zahradu či pro chov zvířat. Samozřejmě ji nelze využít pro výstavbu dalších staveb pro rodinnou rekreaci, staveb pro rekreaci hromadnou či ubytování, ale toto navrhovatelé ani sami nepožadovali. Pojem zahrada je odbornou literaturou vyložen takto: „Zahrada je lidmi upravený pozemek s uměle vysázenou vegetací, prostor, kde jsou obvykle pěstovány nebo umístěny rostliny. Může sloužit k odpočinku, volnočasovým aktivitám, rekreaci, pro pěstování rostlin určených ke konzumaci nebo i jinému účelu. Vědeckým, výzkumným a pedagogickým účelům pak slouží specializované botanické zahrady a arboreta, kde jsou sbírky často také nějak architektonicky upraveny. Zemědělský slovník vymezuje zahradu jako prostor s úplným nebo částečně omezeným přístupem veřejnosti.“ (viz Naučný slovník zemědělský, 13. Praha: SZN, 1968-1992, s. 41). Všechno toto však mohou navrhovatelé na plochách zemědělských také provozovat, proto je odpůrce přesvědčen, že podání návrhu je spíše omyl, neboť vymezení pozemků ve stabilizovaných plochách zemědělských nebrání navrhovatelům v užívání pozemků (nezasahuje do jejich vlastnického práva) ve smyslu jejich osazení vegetací či užití pro chov zvířat na jejich „rekreační“ farmě či provozování jiných činností,

jaké jsou běžné na soukromých zahradách (odpočinek, volnočasové aktivity), a nebrání ani užívání dodatečně povolených 2 ks hospodářských budov.

Skutečnost, že odpůrce napadeným opatřením vůbec nezměnil faktický (orná půda a hospodářské objekty) stav užívání pozemků, ani nezměnil účelové určení pozemků, čímž se bez dalšího nepodvolil představám navrhovatelů o další výstavbě na jejich pozemcích, nemůže být soudem kvalifikováno jako nezákonnost, neboť to je projevem práva odpůrce na samosprávu = práva vyplývajícího z ústavního pořádku České republiky, do kterého nemůže být zasahováno ani mocí soudní, a konečná podoba napadeného opatření obecné povahy je utvářena v zákonem stanoveném procesu územního plánování (viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 2. 2012, čj. 6 Ao 8/2011-74, a ze dne 29. 4. 2008, čj. 4 Ao 2/2008-42).

Odpůrce tedy v daném případě nepostupoval nahodile, překvapivě či snad diskriminačně, když při nemožnosti vymezovat další zastavitelné plochy, „přejal“ do napadeného opatření obecné povahy funkční využití pozemků navrhovatelů, které odpovídá skutečnosti v jejich využívání i funkčnímu využití uvedeném v předchozím územním plánu.

## V. Jednání před soudem

Při jednání ve věci samé, které se konalo dne 4. 1. 2016, byly provedeny účastníky řízení navržené důkazy. V rámci jednání účastníci řízení upřesnili argumentace obsažené ve svých písemných podáních k soudu.

Při jednání bylo učiněno nesporným vlastnictví jednotlivých pozemků, a to – podle stavu po obnově katastrálního operátu – spoluvlastnictví navrhovatelky a) J. M. a D.M. k pozemku parc. č. st. 648 (součástí pozemku je stavba č. ev. 197) a spoluvlastnictví navrhovatelky a) J.M. a D.M. k pozemkům parc. č. 644, 578/39, 578/51, 633/46, 634/14, 578/31, 578/49, 578/32, 717/6, 2019/19, 578/33, 578/50, 633/19, 634/11, 717/7 a 2019/20 a společné jmění manželů navrhovatele b) J. M. a V.M. k pozemku parc. č. 643, vše v obci Losiná [558001], k. ú. Losiná u Plzně [686841].

Při jednání nebylo sporováno, že v Územním plánu sídelního útvaru Losiná z roku 1994, ve znění jeho změny č. 1 z roku 2003, byly pozemek parc. č. st. 648 a pozemky parc. č. 644, 578/39, 578/51, 633/46, 634/14, 578/31, 578/49, 578/32, 717/6, 2019/19, 578/33, 578/50, 633/19, 634/11, 717/7 a 2019/20 a pozemek parc. č. 643 zahrnuty do ploch „Orná půda“ nebo „Lesy“ a že v Územním plánu Losiná, vydaném Zastupitelstvem obce Losiná dne 3. 10. 2014, je pozemek parc. č. st. 648 zahrnut do zastavěného území – plochy rekreace, kdežto pozemky parc. č. 644, 578/39, 578/51, 633/46, 634/14, 578/31, 578/49, 578/32, 717/6, 2019/19, 578/33, 578/50, 633/19, 634/11, 717/7 a 2019/20 a pozemek parc. č. 643 jsou zahrnuty do nezastavěného území – plochy zemědělské.

Z přílohy námítky proti návrhu územního plánu bylo zjištěno, že rozhodnutím ze dne 6. 6. 2002, čj. Výst/695/02-Dy, Městský úřad Starý Plzenec povolil užívání hospodářského objektu na pozemku parc. č. st. 648 v k. ú. Losiná u Plzně a povolil změnu užívání na rekreační chatu.

Z listin předložených odpůrcem bylo zjištěno, že Městský úřad Starý Plzenec oznámil dne 16. 5. 2014 zahájení řízení o nařízení odstranění stavby: dvou hospodářských staveb na pozemku parc. č. 578/1 (PK 644) v k. ú. Losiná u Plzně (stavba byla prováděna bez rozhodnutí nebo opatření stavebního úřadu). Dne 16. 6 2014 stavební úřad toto řízení přerušil, neboť vlastník stavby požádal o její dodatečné povolení. Dne 9. 7. 2014 stavební úřad oznámil zahájení řízení o dodatečné povolení stavby: dvou hospodářských budov na uskladnění krmiva pro hospodářská zvířata a uskladnění ovoce a zeleniny na pozemku parc. č. 578/1, p.p.k. 643 a 644 v k. ú. Losiná u Plzně. Následně stavební úřad stavbu: dvě hospodářské budovy na uskladnění krmiva pro hospodářská zvířata a uskladnění ovoce a zeleniny na pozemku parc. č. 578/1, p.p.k. 643 a 644 v k. ú. Losiná u Plzně dodatečně povolil.

## VI. Posouzení věci krajským soudem

### Ú v o d

Zdejší soud má za to, že návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části může podat i jen jeden ze spoluvlastníků, kteří mají věc v podílovém spoluvlastnictví, a i jen jeden z manželů, kteří mají věc ve společném jmění. Stran takto pojaté návrhové legitimace se lze dovolat názorů zaujatých odbornou literaturou i soudní praxí: „*Otázkou může být, zda je návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části založený na vlastnictví nemovitosti ve společném jmění manželů oprávněn podat byť i jen jeden z manželů. Domníváme se, že tomu tak je, protože právo domáhat se ochrany vlastnického práva k věci ve společném jmění manželů má samostatně každý z manželů.*“ (Luboš Jemelka a kol.: Soudní řád správní. Komentář. 1. vyd. Praha 2013, s. 861) a „*Návrh na zrušení opatření obecné povahy (§ 101a s. ř. s.) založený na vlastnictví nemovitosti ve společném jmění manželů je oprávněn podat byť i jen jeden z manželů. V případě podílového spoluvlastnictví nemovitosti může tento návrh podat i jen jeden ze spoluvlastníků, ačkoliv jeho podíl není nadpoloviční.*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2010, čj. 1 Ao 5/2010-169, publikovaný pod č. 2266/2011 Sb. NSS).

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 prvé, 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).

V daném případě nebyl namítán nedostatek pravomoci nebo překročení mezí zákonem vymezené působnosti příslušného správního orgánu při vydávání Územního plánu Losiná, schváleného Zastupitelstvem obce Losiná dne 3. 10. 2014. Ve vztahu k postupu správního orgánu při vydávání územního plánu navrhovatelé zdůrazňují závažné vady při vyřizování

jimi podané námitky proti návrhu územního plánu. Další uplatněné návrhové body spadají do čtvrtého a pátého problémového okruhu algoritmu. V přezkoumávané věci se otázka, zda obsah opatření je v souladu se zákonem, s otázkou jeho obsahu z hlediska proporcionality do značné míry prolínají. To proto, že zákonným (právním) kritériem činnosti veřejné správy obvykle bývá také – v textech právních předpisů nejrozličnějším způsobem vyjádřená nebo ze základních principů činnosti veřejné správy dovoditelná – jak věcná správnost přijatého úkonu, tak jeho přiměřenost (proporcionalita). Jinými slovy – jen věcně správný a přiměřený akt je také aktem zákonným. Obě kritéria není vhodné od sebe v praxi uměle oddělovat a řešit složité doktrinární otázky úkonů zákonných a současně věcně nesprávných (*a vice versa*).

Z relevantních skutečností je namístě předeslat ještě to, že územní plány obce Losiná vykazují ve vztahu k navrhovatelům v zásadě kontinuitu, novým územním plánem došlo z hlediska jejich práv k předmětným pozemkům ne ke snížení práv, nýbrž k nezvýšení práv. To je třeba mít na zřeteli při posuzování procesních i hmotněprávních aspektů přezkoumávané věci.

#### Ad A) Zákonnost postupu odpůrce při vydávání ÚP Losiná (jeho napadené části)

K obsahovým náležitostem opatření obecné povahy zaujal Nejvyšší správní soud tento názor: „*I v odůvodnění opatření obecné povahy je nutno uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů (§ 68 odst. 3 a § 174 odst. 1 správního řádu z roku 2004). Nedostatek rozhodovacích důvodů způsobuje jeho nepřezkoumatelnost.*“ (rozsudek ze dne 16. 12. 2008, čj. 1 Ao 3/2008-136, publikovaný pod č. 1795/2009 Sb. NSS).

V daném případě je třeba se věnovat námitce navrhovatelů, jejímu vyřízení odpůrcem a relací mezi námitkou a jejím vyřízením.

Řízení o územním plánu je upraveno v § 52 a násl. stavebního zákona. Podle § 52 odst. 2 tohoto zákona námitky proti návrhu územního plánu mohou podat pouze vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem řešení, oprávněný investor a zástupce veřejnosti. Ve smyslu § 52 odst. 3 věty první uvedeného zákona dotčené osoby podle odstavce 2 musí v námitkách uvést odůvodnění, údaje podle katastru nemovitostí dokladující dotčená práva a vymezení území dotčené námitkou. Je tedy zřejmé, že jednou z podstatných obsahových náležitostí námitek je jejich (řádné) odůvodnění.

Další zákonná ustanovení upravují, jakým způsobem musí na podané námitky reagovat veřejná správa. Obsahové náležitosti odůvodnění rozhodnutí jsou upraveny v § 68 odst. 3 správního řádu. Budeme-li považovat rozhodnutí o námitkách za rozhodnutí správního orgánu podle § 67 správního řádu, bude nutno ustanovení § 68 odst. 3 správního řádu aplikovat přímo. Budeme-li rozhodnutí o námitkách pokládat jen za součást opatření obecné povahy, bude třeba ustanovení § 68 odst. 3 správního řádu aplikovat přiměřeně (§ 174 odst. 1 správního řádu). Buď jak buď, přímo nebo přiměřeně se na odůvodnění rozhodnutí o námitkách vztahuje ustanovení § 68 odst. 3 správního řádu, podle něhož se v odůvodnění rozhodnutí uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a

informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.

Na jedné straně je tu tedy zákonný požadavek na to, aby dotčené osoby podávané námitky (řádně) odůvodnily. Na druhé straně je zde zákonný požadavek na veřejnou správu, aby v odůvodnění svých aktů, kterými reaguje na námitky, poskytla informaci o tom, jak se vypořádala s námitkami dotčených osob. Podle názoru soudu je namístě zohledňovat to, jak dotčená osoba své námitky zformuluje a jakým způsobem a na jaké úrovni argumentuje. S tím by měla korespondovat odpověď toho, kdo je povinen se námitkami zabývat, na ně reagovat a o nich rozhodnout. V případě toliko obecné argumentace lze podle soudu vystačit s obecnou odpovědí. V případě skutkově a právně propracované argumentace se pochopitelně vyžaduje skutkově a právně propracovaná odpověď.

V přezkoumávané věci je námitka navrhovatelů požadující vymezení pozemků jako plochy rekreace stávající odůvodněna jen tím, že na pozemku st. 648 se nachází řádně zkolaudovaná stavba pro rodinnou rekreaci a že předmětné pozemky ve vyznačeném rozsahu slouží jako zahrada k uvedené nemovitosti. Požadavek navrhovatelů je tedy odůvodněn toliko dvěma uvedenými skutečnostmi. Ve vztahu k pozemku st. 648 (v kterémžto rozsahu bylo námitce vyhověno) se argumentuje zkolaudovanou stavbou pro rodinnou rekreaci, ve vztahu k ostatním pozemkům (v kterémžto rozsahu námitce vyhověno nebylo) se argumentuje potřebou sloužit jako zahrada k uvedené nemovitosti. Nelze sice říci, že uplatněná námitka nebyla odůvodněna, ale z hlediska toho, jak je postaven návrh na zrušení části opatření obecné povahy, o němž je právě rozhodováno, je možno námitku navrhovatelů klasifikovat jako nedůsledně odůvodněnou.

U převážného zamítnutí takto odůvodněné námitky uvedl pořizovatel a pak zastupitelstvo obce hlavně to, že hospodářský objekt na pozemku st. 684 byl rekolaudován na rekreační chatu, že ve změně č. 1 Územního plánu sídelního útvaru Losiná (změna je z roku 2003) byly veškeré pozemky uvedené v námitce navrhovatelů zařazeny jednak do zemědělského půdního fondu – orné půdy, jednak jako lesní plochy a že v roce 2014 byly dodatečně povoleny stavby dvou hospodářských budov pro uskladnění krmiv pro hospodářská zvířata a uskladnění ovoce a zeleniny na pozemcích p.č. dle KN 578/1, pozemcích dle PK 643 a 644 a konečně že v rámci pořizování ÚP Losiná byl pozemek st. 684 zařazen dle zápisu v katastru nemovitostí a dalších dokladů do zastavěného území obce Losiná jako plocha rekreace stávající, kdežto ostatní uváděné pozemky jsou i nadále ponechány jako plochy zemědělské, aby na nich mohla být nadále provozována zemědělská činnost, neboť obec Losiná má v rámci svého správního území dostatek zastavitelných ploch se způsobem využití pro rekreaci, přičemž vznik nových rozsáhlejších ploch tohoto využití nahrazujících plochy zemědělské není vhodný.

Ve shodě s odpůrcem má soud za to, že rozhodnutí o námitkách je nedílnou součástí napadeného opatření obecné povahy, že v jeho kontextu je třeba jeho obsah a odůvodnění vykládat a že právě v jeho odůvodnění jsou popsány i důvody a předpoklady pro vymezení nových zastavitelných ploch a stanoven požadavek bránit vytváření funkčně a sociálně oddělených satelitních sídel. Také podle soudu je nutno územní plán v jeho textové části vnímat jako celek, kde nejde jenom o to, co je bezprostředně uvedeno u rozhodnutí o každé

jednotlivé námitce, ale i o to, jaké jsou tady souvislosti v jiných částech textu. Související ustanovení jsou názorně rekapitulována ve vyjádření odpůrce, soud tu tedy může pro stručnost a přehlednost odkázat na str. 8 až 13 tohoto vyjádření. Z tam citovaných a zdůrazněných částí územního plánu plyne, že není žádoucí překotný další rozvoj zastavěných a zastavitelných ploch směrem k jejich zvětšení. Příslušné omezení se týká vlastně celého příštího území s výjimkou těch ploch, které slouží k dotváření stávajících ploch či ploch, které sousedí, které navazují a které určitým způsobem reagují na stávající situaci. Soud má za to, že takovéto sousedství a dotváření není představováno tou poměrně nevelkou plochou st. 684, kdy lze věřit obci, že skutečnost, že tuto stavební plochu zařadila jako plochu rekreační, je spíše vynucena situací a je bezprostřední reakcí na faktický stav využívání této plochy po rekolaudaci, než že by tu byl záměr vytvořit určité předpolí pro příští plochy rekreace a v návaznosti na to pak k té vcelku nevelké ploše přidat dalších přibližně 7000 m<sup>2</sup>, které jinak než s touto plochou nikde nesousedí se stávajícím zastavěným nebo zastavitelným územím obce.

Soud tedy pokládá za rozhodující tři skutečnosti. *Za první* v daném případě nejde o změnu, kterou by bylo třeba *ex officio* podrobně odůvodňovat, nýbrž se tu jedná o kontinuitu stávajícího stavu (s výjimkou pozemku st. 648, to však z pochopitelných důvodů není sporováno). *Za druhé* je zde výše prezentovaná úroveň argumentace v námitce, která podle názoru soudu nezavazuje veřejnou správu k samostatné podrobné protiargumentaci. *Za třetí* se v Územním plánu Losiná jako celku nalézají dostatek seznatelných informací, proč došlo k tomu, že obec učinila závěr, že ostatní uváděné pozemky mají být i nadále ponechány jako plochy zemědělské. Důvody zamítnutí námítky navrhovatelů je tak třeba vnímat ve všech těchto souvislostech; v takto vymezeném kontextu pak lze konstatovat, že navrhovatelům se dostalo dostatečně odůvodněné odpovědi na jejich podání.

#### Ad B) Soulad napadené části ÚP Losiná s právními předpisy

K povaze přezkumu územních plánů se Nejvyšší správní soud vyslovil takto: „*Stanovit funkční využití území a jeho rozvoj při splnění všech cílů a zásad územního plánování (srov. § 1 a § 2 zákona č. 50/1976 Sb., stavebního zákona) je činností, do které správní soudy mohou pouze minimálně zasahovat. Soudu rozhodně nepřísluší přezkoumávat, zda by bylo pro určitý pozemek či území vhodnější zvolit ten či onen způsob funkčního využití. Co mu však přezkoumávat přísluší, je, zda změnu územního plánu přijal pravomocí nadaný a kompetentní orgán a zda přitom postupoval zákonem předepsaným způsobem.*“ (rozsudek ze dne 18. 7. 2006, čj. 1 Ao 1/2006-74, publikovaný pod č. 968/2006 Sb. NSS).

V daném případě navrhovatelé, jak potvrdili ve své námitce, mají na jednom pozemku rekreační chatu a další pozemky slouží jako zahrada k uvedené nemovitosti. To má odůvodnit požadavek na zařazení všech těchto pozemků do plochy rekreační. V návrhu na zrušení části opatření obecné povahy je přitom sporováno zemědělské využívání dotčených pozemků, je tam propagována potřeba jejich rekreačního využití. Je třeba říci, že by nemělo docházet k záměnám pojmů. Pokud v příslušném území jsou povoleny dvě stavby jako hospodářské budovy pro uskladnění krmiv pro hospodářská zvířata a uskladnění ovoce a zeleniny a jiný právní vztah nebyl prokázán, pak v tom případě, pakliže by byly skutečně tyto budovy takto využívány, zakládá se předpoklad, že jsou využívány pro zemědělskou činnost, poněvadž zemědělskou činností není možno chápat toliko bezprostřední obdělávání orné půdy, event.

hospodářskou exploataci lesů. Je tím třeba chápat i činnosti související. Běžně lze péči o zahradu a využívání výsledků této aktivity zahrnout pod zemědělskou činnost, jak bylo prokázáno v tomto řízení, když se připomínaly činnosti, které jsou realizovatelné na zemědělské ploše. S pojmem rekreace je to složitější. Spojení rekreační plocha je určitým způsobem definováno, ale samotné slovo rekreace, které se v návrhu navrhovatelů objevuje v různých souvislostech, má jako cizí slovo poměrně jasné a srozumitelné významové jádro, avšak na jeho okraji vznikají určité výkladové nejasnosti. Lze k tomu přistoupit i tak, že rekreační využívání pozemků nutně nemusí být spojeno s jejich přearažením do plochy rekreační. Jestliže obvyklým způsobem využíváme zahradu, sad či les, můžeme ho využívat k rekreování, i když nemáme tyto naše pozemky zahrnuty do plochy rekreační. Rekreační plocha umožňuje na rozdíl od zemědělské plochy, že budeme moci zřídit na těchto pozemcích různé stavby, které nám jejich zařazení jako plocha zemědělská zapovídá, ale neznamená to, že bychom nemohli v určitém rozsahu tyto pozemky využívat i k rekreačním účelům. Bylo tedy třeba nazývat věci pravými jmény.

Navrhovatelé kladou značný důraz na tuto dikci: „*Územní plán Losiná je v souladu s úkoly územního plánování a vytváří podmínky pro využití území v souladu se zájmy vlastníků pozemků při respektování požadavků na ochranu hodnot území, včetně požadavků na ochranu přírody, životního prostředí, krajiny a urbanizovaného území.*“ (odůvodnění ÚP Losiná, str. 7). V návrhu na zrušení části opatření obecné povahy jsou pak zmíněny ještě související texty a je namítáno, že nejsou naplněny. Naproti tomu soud má za to, že v daném případě naplněny byly, neboť nelze ustát na podmínce „v souladu se zájmy vlastníků pozemků“, nýbrž je nutno pokračovat až k podmínce „při respektování požadavků na ochranu hodnot území, včetně požadavků na ochranu přírody, životního prostředí, krajiny a urbanizovaného území“. Soud této dikci rozumí tak, že je tu vytvořen prostor pro veřejnou správu, aby poměřila možné zájmy a podle toho zařadila jednotlivé pozemky do ploch; na jedné straně tady nepochybně stojí zájmy vlastníků pozemků, ale na druhé straně je zde veřejný zájem na ochraně hodnot území, což může, ale nemusí být v souladu. Tyto požadavky jsou následně v územním plánu jasně vyjádřeny v souvislosti s celým územím Plzeňského kraje a úvaha, která při poměření zájmu vlastníků pozemků s veřejným zájmem vyústila v to, že není třeba dále rozšiřovat plochy rekreace, je podle názoru soudu z územního plánu zcela seznatelná a je zcela legitimní.

#### Ad C) Soulad napadené části ÚP Losiná se zásadou proporcionality

K mezím přezkumu zásady proporcionality se Nejvyšší správní soud vyjádřil takto: „*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 územně plánovací dokumentace.*“ (rozsudek ze dne 7. 10. 2011, čj. 6 Ao 5/2011-43).

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 veřejné správy. 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). Zdejší soud si je vědom toho, že uvedený judikát lze na daný případ použít pouze přiměřeně, poněvadž navrhovatelé hájili svá práva již v průběhu přijímání územního plánu, ale jejich argumentace v návrhu na zrušení části opatření obecné povahy je výrazným způsobem posunuta oproti tomu, co tvrdili ve své námitce, čili v určitém rozsahu je možné i na právě přezkoumávaný případ aplikovat závěry z tohoto rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, který ve věcech územních plánů zdůrazňuje zásady proporcionality a zdrženlivosti, v tomto případě zejména zdrženlivosti. Nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonných a věcně správných aktů územní samosprávy by přitom byly porušením ústavně zakotvené dělby moci. Aby bylo možno shledat důvodnost návrhu, bylo by nutno konkrétně a přesvědčivě tvrdit (a prokázat), že to, co bylo připraveno pořizovatelem a schváleno zastupitelstvem obce, bylo skutečně excesem. Podle názoru soudu však v mezích podaného návrhu nic takového takto tvrzeno (natož prokázáno) nebylo, a proto se soud neztotožňuje s tím, že by tu došlo k nepřiměřenému, neodůvodněnému a neakceptovatelnému zásahu do vlastnického práva, vykazujícím prvky diskriminace navrhovatelů a libovůle odpůrce.

### Z á v ě r

Lze tak uzavřít, že v mezích uplatněných návrhových bodů nelze přitakat tomu, že by napadená část Územního plánu Losiná byla zatížena nezákonností či procesními vadami, a to ať už těmi, jež jsou namítány v procesní části argumentace navrhovatelů, nebo těmi, na něž je poukazováno v hmotněprávní části podaného návrhu.

### **VII. Celkový závěr a náklady řízení**

Soud došel k závěru, že návrh na zrušení části opatření obecné povahy není v rozsahu uplatněných návrhových bodů důvodný, a proto jej podle § 101d odst. 2 věty druhé s. ř. s. zamítl.

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

V daném případě odpůrci, který měl ve věci plný úspěch, vznikly náklady řízení v důsledku zastoupení advokátem. Soud tedy nejprve zkoumal, zda uplatněné náklady byly odpůrcem vynaloženy důvodně. Vycházel přitom z názorů, k nimž došel Ústavní soud kupř. v nálezu ze dne 14. 9. 2010, sp. zn. III. ÚS 1180/10, a nálezu ze dne 23. 11. 2010, sp. zn. III.

ÚS 2984/09, a také ze setrvalé judikatury Nejvyššího správního soudu (viz např. rozsudek ze dne 17. 2. 2010, čj. Pst 1/2009-348), podle nichž lze náklady orgánu veřejné moci vynaložené na zastoupení advokátem označit za důvodné jen výjimečně, neboť orgány veřejné moci, s dostatečným materiálním a personálním vybavením a zabezpečením, mají být schopny kvalifikovaně hájit svá rozhodnutí, práva a zájmy, aniž by musely využívat právní pomoci advokátů. V právě rozhodované věci je však třeba zohlednit to, že odpůrce je malou obcí, jež spadá do správního obvodu obce s pověřeným obecním úřadem Starý Plzenec a do správního obvodu obce s rozšířenou působností Plzeň (§ 9 a § 22 vyhlášky č. 388/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Zdejší soud proto dospěl k závěru, že odpůrce jako obec bez rozsáhlejšího administrativního aparátu a zejména bez právního zázemí, vynaložil náklady na právní zastoupení advokátem důvodně [srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2013, čj. 2 Aos 3/2013-36].

Vzhledem k uvedenému byla odpůrci přiznána náhrada důvodně vynaložených nákladů řízení před soudem v celkové výši **12.342,- Kč**, skládající se z odměny advokáta za tři úkony právní služby po 3.100,- Kč podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) advokátního tarifu (9.300,- + DPH = 11.253,- Kč) a z náhrady hotových výdajů – výdajů na vnitrostátní poštovné, místní hovorné a přepravné za tři úkony právní služby po 300,- Kč podle § 13 odst. 1 a 3 advokátního tarifu (900,- + DPH = 1.089,- Kč). Za úkony právní služby podle § 11 odst. 1 advokátního tarifu se považují 1) převzetí a příprava zastoupení, 2) vyjádření k návrhu na zahájení řízení a 3) účast na jednání před soudem dne 4. 1. 2016. Celková výše nahrazovaných nákladů řízení byla mezi navrhovatele a) a b) rozdělena rovným dílem [tj. po 6.171,- Kč], neboť tu nelze určit poměr jejich neúspěchu (sice se liší především výměra dotčených pozemků, ale naprosto se shodují uplatněné návrhové body) a nejsou tu podmínky pro placení náhrady nákladů řízení společně a nerozdílně (každý z navrhovatelů mohl podat samostatný návrh na zahájení řízení) [§ 140 odst. 1 věta druhá o. s. ř. *per analogiam* a § 140 odst. 1 věta třetí o. s. ř. *a contrario*, obojí za použití § 64 s. ř. s.]. Ke splnění povinnosti nahradit náklady řízení bylo navrhovatelům určeno platební místo podle § 149 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. a stanovena přiměřená lhůta podle § 160 odst. 1 části věty za středníkem o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s.

***P o u č e n í : 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.***

***Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.***

***Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí,***

*proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.*

*V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.*

*Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).*

V Plzni dne 4. ledna 2016

**JUDr. PhDr. Petr KUCHYNKA, Ph.D., v.r.**  
předseda senátu

Za správnost: Kovářiková