



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Karla Šimky a Mgr. Evy Šonkové v právní věci navrhovatele: **Mgr. S. H.**, zastoupený JUDr. Pavlem Koskem, advokátem se sídlem Pernštýnská 40, Pardubice, proti odpůrci: **Obec Staré Hradiště**, se sídlem Staré Hradiště 155, Staré Hradiště, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – Územního plánu Staré Hradiště, vydaného zastupitelstvem obce Staré Hradiště dne 24. 6. 2015, v řízení o kasační stížnosti navrhovatele proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích ze dne 28. 3. 2018, č. j. 52 A 123/2016 - 82,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Navrhovatel **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Odpůrci **se nepřiznávají** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Zastupitelstvo odpůrce vydalo opatření obecné povahy ze dne 24. 6. 2015, č. j. 10/15 - Územní plán Staré Hradiště (dále jen „územní plán“), které mimo jiné zařadilo pozemek navrhovatele parc. č. X, zapsaný na LV č. X, pro katastrální území X, vedené u Katastrálního úřadu pro Pardubický kraj, katastrální pracoviště Pardubice (dále jen „pozemek“) do funkční plochy „*NSr – plochy smíšené nezastavěného území – rekreační nepobytové*“ (dále jen „NSr“).

[2] Návrhem na zrušení opatření obecné povahy podaným u Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích (dále jen „krajský soud“), ze dne 21. 12. 2016, se navrhovatel domáhal zrušení předmětného územního plánu. Tvrdil, že byl zařazením svého pozemku do funkční plochy NSr omezen ve vlastnických právech, přičemž uplatnil následující návrhové body:

- 1) zařazení pozemku do plochy NSr nebylo provedeno ve veřejném zájmu,
- 2) stejný postup nebyl uplatněn i vůči ostatním vlastníkům pozemků, postup odpůrce byl proto diskriminační a projevem jeho libovůle,
- 3) rozhodnutí o námitkách trpí vadami, pročez je nepřezkoumatelné,
- 4) územní plán neobsahuje údaje potvrzující, že byl řádně přezkoumán z hlediska souladu s cíli a úkoly územního plánování,
- 5) územní plán je kvůli nezahrnutí navrhovatelova pozemku do zastavěného území obce v rozporu s § 58 stavebního zákona.

[3] Krajský soud rozsudkem ze dne 11. 4. 2017, č. j. 52 A 123/2016 – 53 (dále jen „první rozsudek“) podaný návrh zamítl, přičemž posuzoval zákonnost územního plánu v mezích vytýčených rozhodnutími Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120, a ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 – 98 (všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Při úvaze o důvodnosti návrhu krajský soud postupoval podle judikaturou vymezeného algoritmu spočívajícího v pěti krocích, odpovídajících vymezení přezkumu v § 101d odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Pravomoc správního orgánu, meze jeho působnosti, postup přijetí opatření a dodržení hmotného práva (kroky 1 - 4) shledal v souladu se zákonem. Při posuzování proporcionality (krok 5 algoritmu) poukázal na oprávněnost zásahu územního plánu do vlastnických práv, pokud má takový zásah výjimečnou povahu, je prováděn z legitimních důvodů, v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucím ještě rozumně k zamýšlenému cíli; přičemž musí být vyloučena diskriminace a libovůle (bod č. 1). Z výkresové dokumentace krajský soud zjistil, že pozemek navrhovatele přiléhá ke břehu Brozanského potoka, přičemž funkční plocha NSr zahrnuje i další pozemky – některé v menší, jiné naopak ve větší míře, než jak je touto plochou dotčen navrhovatel; z toho dovodil, že postup při pořizování územního plánu nebyl vůči navrhovateli diskriminační. Krajský soud označil za logické, že do nezastavěných ploch spadá právě biokoridor vymezený při březích potoka, stejně tak považoval za logické, aby na něj byl navázán pás veřejné zeleně (bod č. 2). Tvzení navrhovatele o nedostatečném vypořádání jeho námitek označil za nekonkrétní; přesto konstatoval, že na stranách 146 a 147 územního plánu je obsaženo dostatečné posouzení podaných námitek, přičemž je konstatováno, že se využití jeho pozemku fakticky vůbec nemění oproti předcházející úpravě. K úrovni vypořádání námitek proti územnímu plánu ze strany odpůrce poukázal na usnesení Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1699/11 (všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na www.usoud.cz), podle něhož jsou přemrštěné požadavky na odůvodnění výrazem přepjatého formalismu. Krajský soud pak na základě rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2013, č. j. 4 AOs 1/2012 – 105, odmítl provádět soudu nepřislušející odborné hodnocení (bod č. 3). Neshledal důvodnou ani navrhovatelovu námitku absence údajů, z nichž by bylo zřejmé, že územní plán byl řádně posouzen ve smyslu § 18 a 19, resp. § 53 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění

pokračování

pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“). Zde vycházel z rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 – 73, a ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011 – 43 (bod č. 4). Rovněž nepřisvědčil tvrzenému rozporu územního plánu s územní regulací ve smyslu § 58 stavebního zákona (bod č. 5).

[4] První rozsudek krajského soudu napadl navrhovatel kasační stížností, v níž brojil proti tomu, že krajský soud nepřezkoumal napadený územní plán v rozsahu všech návrhových bodů, nýbrž pouze obecně řešil otázku zásahu do vlastnických práv navrhovatele poukazem na judikaturu. Závěry krajského soudu neměly mít oporu v obsahu územního plánu, naopak se mělo jednat o jeho vlastní nepodložené úvahy, ve vztahu k nezbytnosti umístění nezastavěných ploch podél břehu potoka potom měl uvažovat dokonce jinak než sám odpůrce. O kasační stížnosti navrhovatele rozhodl Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 13. 12. 2017, č. j. 2 As 212/2017 - 32, a to tak, že první rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud v předmětném rozhodnutí k vypořádání návrhového bodu č. 1 uvedl, že krajský soud sice především citoval právní úpravu a judikaturu správních soudů, *„tato judikatura je ovšem ve vztahu k návrhovému bodu zcela přílehlavá; stejně tak se krajský soud zabýval veřejným zájmem na regulaci území obce a na daném řešení“*. Ve vztahu k bodu č. 2 konstatoval, že stěžovateli je třeba přisvědčit, že *„krajský soud posuzoval diskriminaci zcela mimo její vymezení v návrhu a mimo rámec návrhu posuzoval i logiku ploch veřejné zeleně u břehu vodoteče (biokoridoru). V tomto směru je rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost spočívající v záměně návrhové argumentace. Přitom je toto posouzení odlišné i od důvodů uvedených odpůrcem v územním plánu“*. Taktéž vypořádání s bodem č. 3 návrhu ze strany krajského soudu shledal Nejvyšší správní soud za nedostatečné, neboť *„stěžovatel své námitky odůvodnil širší argumentací, než na jakou mu vypořádání odpovídalo. Stěžovatel navíc proti způsobu vypořádání svých námitk postavil ve svém návrhu tvrzení, že toto odůvodnění je nepravdivé, neboť územní plán současně vytvořil novou zastavitelnou plochu v lokalitě Psinek, a dále vyslovil svůj názor na zařazení pozemků v intravilánu obce do zastavěného území obce (s. 6 návrhu). Tyto návrhové argumenty krajský soud vůbec nevypořádal. Rozsudek je tím nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.“* Naopak ve vztahu k bodu č. 4 měl za to, že *„vyhodnocení obsažené v územním plánu je poměrně obecné, nicméně stěžovatel nenamítal ve svém návrhu, v čem spočívalo v tomto směru jeho dotčení na právech. Za takové situace lze přisvědčit závěru krajského soudu opřenému o judikaturu tohoto soudu, že se nejedná o nezákonnost, která by byla důvodem ke zrušení územního plánu.“* K bodu č. 5 pak uzavřel, že *„krajský soud v napadeném rozsudku poukázal na vypořádání stěžovatelovy námitky na s. 147 textové části územního plánu, které označil za řádné. Svůj názor podpořil pouze tím, že argumentaci navrhovatele považuje za nelogickou. Takové odůvodnění postrádá přesvědčivost.“* Lze tedy shrnout, že Nejvyšší správní soud aproboval vypořádání návrhových bodů č. 1 a 4, naopak v případě bodů č. 2, 3 a 5 shledal ze strany krajského soudu závažná pochybení, která měl na základě jeho závazného právního názoru v dalším řízení odstranit.

[5] Krajský soud následně rozhodl rozsudkem ze dne 28. 3. 2018, č. j. 52 A 123/2016 - 82 (dále jen „napadený rozsudek“) tak, že podaný návrh zamítl. K návrhovému bodu č. 2 uvedl, že v řešení přijatém územním plánem nespátřuje diskriminaci navrhovatele. Nad rámec odůvodnění uvedeného v prvním rozsudku konstatoval, že odpůrce poukázal na to, že zařazení pozemku navrhovatele se v územním plánu oproti minulé úpravě nemění, a

rovněž na to, že navrhovatel nemá právo, aby jeho pozemek byl zařazen do té kategorie funkčního využití, jakou si přeje. V územním plánu je uvedeno, že k zastavění bude využíváno proluk, přičemž v daném případě je zřejmé, že pozemek navrhovatele prolukou není. Vymezení zastavitelných ploch považuje za činnost odbornou; především poukázal na to, že pozemek navrhovatele přímo navazuje na jižní straně na lokální biokoridor LBK 174 (dále jen „biokoridor“) tvořený Brozanským potokem. Tímto pohledem je dle krajského soudu jednoduše naznatelné, že argumentace diskriminačním postupem stěží ob stojí. Pokud navrhovatel diskriminaci spatřoval v tom, že jiné pozemky v lokalitě Psinek byly nově zařazeny do zastavěných ploch, pak zdůraznil, že navrhovatelem blíže neoznačené nově zastavitelné pozemky nesousedí s biokoridorem. Krajský soud připustil, že textace územního plánu, včetně odůvodnění zamítnutí námítky navrhovatele, výslovně jako argument neuvádí skutečnost, že pozemek navrhovatele přímo sousedí s Brozanským potokem, to však lze nejen z textu odůvodnění jasně vyvodit. K návrhovému bodu č. 3 pak krajský soud nad rámec již v prvním rozsudku řečeného zdůraznil, že ačkoliv je povinností orgánů veřejné moci svá rozhodnutí řádně odůvodnit, nelze tuto povinnost interpretovat jako požadavek detailní odpovědi na každou námitku, přičemž odkázal na odst. 61 rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ve věci Van de Hurk v. Nizozemí a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2009, č. j. 9Afs 70/2008 – 13. Z obsahu odůvodnění rozhodnutí o námitkách je patrné, že nereaguje na každou oblast tvrzení navrhovatele; to však krajský soud nepovažoval za pochybení, neboť z vypořádání je zřejmé, že nárokům navrhovatele nebylo možné vyhovět. Skutečnost, že navrhovatel označoval v sousedství pozemky, na kterých se dosud nestaví, nepovažoval krajský soud za nosný argument, na který by bylo třeba samostatnou odpovědí reagovat, stejně tak jako postup jiných vlastníků pozemků. Dále krajský soud uvedl, že argumentace porušením obecných ustanovení § 18 a § 19 stavebního zákona je složena z navrhovatelovy snahy tato ustanovení vykládat ve svůj prospěch; na obecné tvrzení o porušení zásady proporcionality a diskriminace mohla být stěží dána konkrétní odpověď. K návrhovému bodu č. 5 krajský soud nově doplnil, že ustanovení § 58 stavebního zákona v odstavcích 1 až 3 uvádí, jakým způsobem se zastavěné území vymezuje na území obce, přičemž do zastavěného území se zahrnují pozemky v intravilánu (s výjimkami tam uvedenými). Pojem intravilán je zakotven v ustanovení § 2 odst. 1 písm. d) stavebního zákona; lze jej vyložit jako zastavěné území obce. Navrhovatel však dle krajského soudu nijak neprokázal, že jeho pozemek se nachází či nacházel v intravilánu. Argumentace navrhovatele se proto mýjela podstatou věci, neboť bez zastavěného území není intravilán, pokud tedy pozemek nebyl a není do zastavěného území zařazen, nemůže se nacházet v intravilánu.

II. Kasační stížnost navrhovatele

[6] Proti napadenému rozsudku krajského soudu podal navrhovatel (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, ve které navrhl napadený rozsudek zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

[7] Stěžovatel předně uvádí, že krajský soud sice konstatuje, že zařazení dotčeného pozemku do funkční plochy NSr je v územním plánu logicky a věcně odůvodněno, dále však podrobněji nerozvádí skutečnosti, o které tento svůj názor opírá, což stěžovatel

pokračování

nepovažuje za přesvědčivou a přezkoumatelnou argumentaci. Dále namítá, že se krajský soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v jeho zrušujícím rozsudku. K vypořádání námítky diskriminace (bod č. 2) stěžovatel uvádí, že krajský soud nevychází a svoje tvrzení neopírá o argumenty uvedené v napadeném územním plánu, nýbrž činí vlastní závěry na základě svého uvážení. V odvodnění rozhodnutí o námitkách stěžovatele je totiž pouze uvedeno, že přírodní pás podél Brozanského potoka byl navržen za chybějící plochy veřejných prostranství, a právě v tom dle obsahu návrhu spočívá a o toto tvrzení se opírá námitka diskriminace stěžovatele. Při zástavbě sousední plochy totiž stavebníci včetně odpůrce ignorovali zákonný požadavek na vymezení ploch veřejného prostranství, k čemuž dochází až dodatečně na úkor vlastnických práv mimo jiné stěžovatele, navíc v rozporu s tím, jaký je skutečný stav věci, neboť pozemky podél Brozanského potoka do ploch veřejného prostranství odpůrcem v územním plánu zahrnuty nebyly. Krajský soud v souvislosti s námitkou stěžovatele, že jiné pozemky byly napadeným územním plánem zařazeny do plochy pro bydlení, uvedl, že pozemky v lokalitě Psinek na rozdíl od pozemku stěžovatele nesousedí s biokoridorem, což je ale důvod, o který odpůrce rozhodnutí o zamítnutí stěžovatelovy námítky vůbec neopírá, nehledě na to, že převážná část dotčeného pozemku není biokoridorem vůbec dotčena. Odpůrci šlo především o to, aby napravil chybu z dřívější doby spočívající v opomenutí zákonné povinnosti stanovené mu v § 7 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů. Krajský soud tedy námitku týkající se stěžovatelovy diskriminace posoudil opětovně odlišně od důvodů uvedených odpůrcem v územním plánu, a také odlišně od argumentace uvedené stěžovatelem v návrhovém bodě. Ve vztahu k námitce týkající se nezařazení dotčeného pozemku do zastavěného území v rozporu s § 58 stavebního zákona (bod č. 5) brojí stěžovatel proti jejímu vypořádání ze strany krajského soudu, že tento pozemek nebyl v předchozím územním plánu součástí zastavěného území, neboť tato argumentace nemá oporu v zákoně. Dle § 58 odst. 2 písm. d) stavebního zákona se do zastavěného území zahrnují i pozemky vně intravilánu, jimiž jsou také plochy ostatních veřejných prostranství, za které odpůrce v odůvodnění rozhodnutí o námitkách označoval též pozemky podél Brozanského potoka, byť je zahrnul do funkčního využití NSr, nikoliv veřejné prostranství.

[8] Odpůrce nevyužil možnosti podat vyjádření ke kasační stížnosti.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval posouzením, zda byly splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, vůči němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, stěžovatel je v řízení zastoupen advokátem dle § 105 odst. 2 s. ř. s. a jsou splněny i obsahové náležitosti stížnosti dle § 106 s. ř. s.

[10] Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a přípustně uplatněných důvodů; podle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. totiž nejsou přípustné námitky, které již byly v neprospěch stěžovatele posouzeny v předchozím rozhodnutí kasačního soudu. Stěžovatel tvrdil

napadení rozsudku pro kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., fakticky však v podané kasační stížnosti namítal i nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[11] Kasační stížnost není důvodná.

[12] Z kasačních důvodů se Nejvyšší správní soud v první řadě musel zabývat námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu, neboť zpravidla jen u přezkoumatelných rozhodnutí lze posuzovat jejich zákonnost. Pokud jde o obsah pojmu nepřezkoumatelnosti, odkazuje Nejvyšší správní soud na svou ustálenou judikaturu k této otázce (srov. například rozsudky ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 – 52, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 – 73, č. 787/2006 Sb. NSS, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 – 44, č. 689/2005 Sb. NSS, ze dne 17. 1. 2008, č. j. 5 As 29/2007 – 64, nebo ze dne 25. 5. 2006, č. j. 2 Afs 154/2005 – 245). Nejvyšší správní soud v usnesení rozšířeného senátu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 – 76, zdůrazňuje, že „*při posuzování nepřezkoumatelnosti soudních rozhodnutí je nutno postupovat obezřetně a vyhradit tyto případy jen vážným vadám rozhodnutí. Zrušením rozhodnutí krajského soudu pro nepřezkoumatelnost se totiž oddaluje okamžik, kdy bude základ sporu správními soudy s konečnou platností vyřešen, což neprospívá zájmu účastníků řízení na projednání věci bez zbytečných průtahů ani veřejnému zájmu na hospodárnosti řízení. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno*”. Dle nálezu Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, platí, že „*je-li z rozhodnutí krajského soudu zřejmé, jak naložil s námitkami účastníků řízení a jakými úvahami se soud řídil, nebude každé dílčí pochybení soudu v odůvodnění jeho rozhodnutí znamenat nepřezkoumatelnost. Nereaguje-li soud na určitou argumentaci žalobce, ovšem jinak je zřejmé, jak s danou námitkou ve výsledku naložil, neznamená tento drobný procesní nedostatek nepřezkoumatelnost soudního rozhodnutí. Podle Ústavního soudu totiž není porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná*”. Nález Ústavního soudu ze dne 17. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1534/08, pak uvádí, že „*povinnost řádným a přezkoumatelným způsobem odůvodnit rozhodnutí soudu neznamená, že na každý argument strany musí být v odůvodnění rozhodnutí podrobně reagováno*.”

[13] Stěžovatel uvedl, že argumentaci krajského soudu ohledně shledání zařazení dotčeného pozemku v územním plánu do funkční plochy NSr logicky a věcně odůvodněným, považuje za nepřesvědčivou a nepřezkoumatelnou. Namítá tedy nepřezkoumatelnost rozsudku pro nedostatek důvodů, neboť za takto nepřezkoumatelné rozhodnutí je třeba pokládat zejména takové, z jehož odůvodnění není zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení a proč námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 – 44, či ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 – 73); nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku by pak byla dána i v případě, že by se krajský soud řádně, nebo vůbec, nevypořádal s návrhovými důvody. V nyní projednávaném

pokračování

případě však Nejvyšší právní soud konstatuje, že krajský soud svůj závěr o dostatečném odůvodnění zařazení stěžovatelova pozemku do plochy NSr vyřkl v rámci subsumpce skutkového stavu této věci na závěry usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, a to v části věnující se posuzování první obecné námitky stěžovatele, totiž že ve vztahu k dotčenému pozemku v územním plánu přijaté řešení nebylo provedeno ve veřejném zájmu, že se jedná o opatření nepřiměřené a nedůvodné (bod č. 1); vypořádání této námitky ze strany krajského soudu jako nedůvodné však již aproboval Nejvyšší správní soud v rámci přezkoumání jeho prvního rozsudku. Dále je především třeba brát v potaz, že konkrétní blíže specifikované důvody, pro něž stěžovatel považuje zařazení svého pozemku do příslušné funkční plochy za nesprávné, vtělil do dalších návrhových bodů; jejich podrobné vypořádání ze strany krajského soudu pak v celkovém souhrnu a vzájemných souvislostech poskytuje dostatečné zdůvodnění jím zaujatého názoru. Pouhý nesouhlas stěžovatele s právním názorem zaujatým soudem není sám o sobě důvodem nepřezkoumatelnosti jím vydaného rozhodnutí. Nejvyšší správní soud taktéž dodává, že stěžovatel jím vznesenou námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku formuloval velmi obecně, když výslovně nebrojil proti absenci či nedostatečnosti vypořádání nějakého konkrétního návrhového bodu; výslovně ani důvod dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. neuvádí. V rozsudku ze dne 2. 12. 2011, č. j. 2 Afs 11/2011 – 90, Nejvyšší správní soud upozornil, že „řízení o kasační stížnosti je ovládáno dispoziční zásadou (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.), a proto kvalita a preciznost ve formulaci obsahu stížnostních bodů a jejich odůvodnění v kasační stížnosti v podstatě předurčuje obsah rozhodnutí kasačního soudu (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2011 č. j. 1 As 67/2011 – 108, a ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 Afs 104/2004 – 54). Nejvyšší správní soud neshledal napadený rozsudek nepřezkoumatelným v rozsahu stěžovatelovy námitky. S ohledem na skutečnost, že první rozsudek krajského soudu byl zrušen pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti ve vztahu k bodu č. 2 a pro nedostatek důvodů ve vztahu k bodům č. 3 a 5, zabýval se podle § 109 odst. 4 s. ř. s. Nejvyšší správní soud mimo jiné i nápravou těchto jím dříve vytýkaných nedostatků předcházejícího rozhodnutí krajského soudu. Dospěl k závěru, že napadený rozsudek již vadami způsobujícími jeho nepřezkoumatelnost netrpí, neboť vypořádání námitek uvedených pod body č. 3 a 5 bylo dostatečně a přezkoumatelně doplněno a lépe vyargumentováno. Nejvyšší správní soud připouští, že ve vztahu k bodu č. 2 krajský soud opět vypořádal otázku tvrzené diskriminace stěžovatele s důrazem na poněkud odlišné důvody od těch stěžovatelem uplatněných v podaném návrhu; stále se totiž krajský soud zabývá a přesvědčivě vyvrací především diskriminaci stěžovatele oproti jiným vlastníkům pozemků v lokalitě P. ZB10, kde napadený územní plán nově vymezil další zastavitelnou plochu, velmi stručně se však zaměřuje na další aspekt tvrzené diskriminace, a sice že se stěžovatel cítí být diskriminován i vůči vlastníkům pozemků nacházejících se v lokalitách ZB1, ZB2 a ZB3, a to s ohledem na v nich dostatečně nevymezená veřejná prostranství, jejichž funkci má plnit mimo jiné právě pozemek stěžovatele. I přes tento dílčí nedostatek v odůvodnění je však napadené rozhodnutí srozumitelné, je z něj seznatelné, na základě jakých úvah krajský soud rozhodoval; ani nikoliv zcela komplexní vypořádání námitkového bodu č. 2 ve vztahu k tvrzené diskriminaci stěžovatele vůči vlastníkům pozemků v lokalitách ZB1, ZB2 a ZB3 by nemohlo na výroku napadeného rozsudku z níže věcně posouzených důvodů nic změnit; kasační námitka je proto nedůvodná.

[14] Stěžovatel dále v kasační stížnosti brojí právě proti vypořádání námítky diskriminace (bod č. 2), a to z důvodů, že krajský soud nevycházel z argumentů uvedených v napadeném územním plánu (doplnění chybějících ploch veřejných prostranství), ale z vlastních úvah o věci (přilehlost pozemku stěžovatele k lokálnímu biokoridoru Brozanský potok); přičemž se zabýval pouze otázkou diskriminace stěžovatele ve vztahu k pozemkům v lokalitě P. ZB10 (které byly vymezeny jako zastavitelné plochy), nikoliv v lokalitách ZB1, ZB2 a ZB3 (kde nebyla vymezena v územních studiích navržená nezbytná veřejná prostranství). Co se týče prvního aspektu tvrzené diskriminace, stěžovatel v návrhu na zrušení napadeného územního plánu uvedl, že „*přijaté opatření, resp. nevyhovění žádosti (o vymezení zastavitelné plochy na jeho pozemku) vnímá navrhovatel jako zlovůli a opět jako opatření diskriminační, když někomu jinému (lokalita P. ZB10) bylo za srovnatelných podmínek vyhověno a navrhovateli ne*“. Krajský soud především vyvrátil tvrzení, že se v případě plochy ZB10 a pozemku stěžovatele jedná o srovnatelné podmínky. Dotčený pozemek totiž přiléhá celou svou severní hranicí k Brozanskému potoku a okolo něj vymezenému biokoridoru, přičemž plocha funkčního využití NSr tvoří ucelený pás a je vymezena ve více méně obdobném rozsahu na všech dalších pozemcích sousedících na jižním břehu s tímto potokem, a to od biocentra LBC 167 až po východní hranici plochy ZB3. Naopak nově vzniknuvší zastavitelná plocha v lokalitě ZB10 se nachází ve značné vzdálenosti od pozemku stěžovatele, ve zcela jinak koncepčně řešeném území, především pak neleží v bezprostřední blízkosti biokoridoru, není zde ani vymezen žádný souvislý pás jednotného funkčního využití, do nějž by vymezení nové zastavitelné plochy mělo jakkoli rušivě zasahovat. Ve vztahu k této části návrhové argumentace se Nejvyšší správní soud ztotožňuje s odůvodněním krajského soudu v odstavcích 22 – 24 napadeného rozsudku, které je považuje logické a přesvědčivé. Ke kasační námitce, že krajský soud při vypořádání této části návrhového bodu č. 2 nevycházel pouze z odůvodnění napadeného územního plánu, nýbrž i z vlastních úvah, Nejvyšší správní soud konstatuje, že tento aspekt tvrzené diskriminace (tj. ve vztahu k vlastníkům pozemků v lokalitě ZB10) stěžovatel v námitkách podaných proti územnímu plánu vůbec neuváděl. Stěžovatel v nich spatřoval diskriminaci pouze v tom, že 1) plochy zastavitelného území se ne vždy vymezují po hranicích jednotlivých pozemků, 2) v plochách ZB1, ZB2 a ZB3 nebyly vymezeny plochy veřejného prostranství, jež má nahrazovat mimo jiné právě jeho pozemek, 3) v dosavadních plochách vymezených pro bydlení, na nichž se ale fakticky nestaví. Pakliže ovšem stěžovatel tvrdil diskriminaci své osoby ve vztahu k vlastníkům pozemků v lokalitě ZB10 poprvé až v návrhu na zrušení napadeného územního plánu, je zcela pochopitelné, že krajský soud při vypořádání této námítky nemohl vycházet z argumentace odpůrce jím uvedené ve vypořádání námítek, když ten neměl na co reagovat, pročez ve vypořádání námítky stěžovatele k tomuto neuvedl ničeho. Krajský soud proto logicky musel při vypořádání této části návrhového bodu č. 2 sám vycházet z kontextu celého v této oblasti zvoleného řešení a posoudit tuto otázku jako první. Stěžovatel dále navíc tvrdí, že argumentace přiléháním pozemku k biokoridoru je neuznatelná, neboť převážná část tohoto pozemku jím není vůbec dotčena. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že v případě všech pozemků zařazených do funkční plochy NSr sousedících s Brozanským potokem je situace obdobná, neboť s biokoridorem se dotýkají všechny pozemky pouze jednou hranou; je však na samosprávné úvaze odpůrce, jak široký bude pás plochy NSr od jižní hranice biokoridoru směrem k zastavěnému území, když tyto pozemky (zařazené nyní napadeným územním plánem do plochy NSr) byly doposud taktéž nezastavěným

pokračování

územím, tudíž nedochází k žádné omezující změně funkčního využití. Nejvyšší správní soud má pro výše uvedené za to, že stěžovatel není diskriminován vymezením zastavitelné plochy v lokalitě ZB10, neboť ta se nachází v odlišně řešeném území. Sám stěžovatel pak uvádí, že si je pamětliv toho, že již v rozsudku ze dne 29. 4. 2008, č. j. 4 Ao 2/2008 - 42, Nejvyšší správní soud konstatoval, že „z žádné zákonné normy či normy práva ústavního nelze dovodit existenci subjektivního práva vlastníka nemovitosti, aby v rámci územně plánovací dokumentace byla tato nemovitost zahrnuta do určitého konkrétního způsobu využití“. V této části námitkového bodu č. 2 proto není krajskému soudu na posouzení právní otázky ani jeho odůvodnění co vytknout.

[15] Stěžovatel v návrhu na zrušení napadeného územního plánu taktéž uvedl, že považuje za diskriminační i to, že v rozporu s územními studiemi lokality B1 a B2 nebyly v nich obsažené plochy veřejného prostranství vymezeny v územním plánu, přičemž tvrdí, že právě proto na úkor všech vlastníků pozemků přiléhajících k Brozanskému potoku považuje odpůrce za veřejná prostranství pás těchto pozemků, na nichž vymezil plochu funkčního využití NSr, které však ve skutečnosti takovým prostranstvím nejsou, neboť územní plán jim nestanovil funkční využití „PV – Plochy veřejných prostranství“ či „ZV – Plochy veřejných prostranství -veřejná zeleň“. Územní studie lokality B2 vychází z toho, že „na severní straně přechází zástavba do klidového prostoru, který tvoří pás šíře cca 30 – 60m, jehož důležitou součástí je stávající biokoridor -Brozanský potok s přilehlými partiemi. Tento prostor velmi vhodně odděluje navrženou nástavbu od zemědělsky intenzivně obdělávaných pozemků severně od lokality B2.“ Odpůrce v rámci vypořádání námítky stěžovatele v odůvodnění napadeného územního plánu mimo jiné uvedl, že „na zastavitelné plochy ZB1, ZB2 a ZB3 byly zpracovány územní studie, které jsou podkladem pro rozhodování v území, a přírodní pás podél Brozanského potoka byl navržen za chybějící plochy veřejného prostranství v uvedených studiích (respektování § 7 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb.“ Pod bodem 3.1.2 „Plochy s rozdílným způsobem využití“, stejně jako pod bodem 4.1 „Občanské vybavení a veřejná prostranství“ k plochám veřejných prostranství napadený územní plán konstatuje, že „funkci veřejného prostranství pro lokality ZB1 – ZB3 bude plnit prostor jižně od Brozanského potoka, funkčně zařazený ÚP do nezastavitelného území NSr“. Krajský soud k této části námítky v napadeném rozsudku pak stručně mimo jiné uvedl, že „lze částečně přisvědčit argumentaci navrhovatele, že v průběhu prvních fází zástavby dané lokality nebylo na nezastavitelné plochy, resp. plochy veřejné zeleně patrně dostatečně pamatováno. Na druhé straně je však nutno uzavřít, že plocha klidová se záměrem veřejné zeleně má své odůvodnění právě u břehu živého vodoteče tvořící biokoridor než kdekoli jinde v místech uvnitř zastavěných ploch.“ Nejvyšší správní soud předně zdůrazňuje, že pozemek stěžovatele nemá dle napadeného územního plánu funkční využití jako veřejné prostranství. Sama skutečnost, že některé plochy veřejného prostranství (konkrétně veřejné zeleně) nebyly vymezeny v lokalitách ZB1, ZB2 a ZB3 podle územních studií, nikterak nezasahuje do práv stěžovatele; ten ostatně ani svou dotčenost pouze na základě neexistence dostatku veřejných prostranství v těchto lokalitách ani netvrdí. Diskriminaci své osoby spatřuje až v tom, že přírodní pás podél Brozanského potoka (včetně jeho pozemku) má plnit funkci veřejného prostranství pro lokality ZB1 – ZB3. Jako stěžejní je však třeba reflektovat, že klidový pás představovaný plochou NSr nebyl v územním plánu navržen nějak nahodile jen a pouze za účelem nahrazení chybějících ploch veřejného prostranství v lokalitách ZB1, ZB2 a ZB3; existence takového klidového pásu v okolí biokoridoru byla

předpokládaná i výše citovanou Územní studií lokality B2, a to i za situace, kdy bylo zároveň navrženo vymezení některých ploch veřejné zeleně, k čemuž nakonec nedošlo. Vymezení klidového pásu představovaného plochou NSr má celou řadu rozumných a logických důvodů, které rozebral již krajský soud a na něž poukazuje i územní studie, ať už se jedná o blízkost k Brozanskému potoku či polohu tohoto pásu vůči jiným plochám, když tvoří přirozený předěl mezi zastavěným územím a zemědělsky využívanými plochami. Nelze tedy aprobovat argumentaci, že pakliže by v lokalitách ZB1, ZB2 a ZB3 byl vymezen dostatek veřejného prostranství a tuto funkci neměla plnit plocha NSr, by se pozemky do ní zařazené staly zastavitelným územím; pás pozemků v blízkosti Brozanského potoka by byl zařazen do plochy funkčního využití neumožňující výstavbu, která zohledňuje existenci biokoridoru, a to bez ohledu na to, zdali veřejná prostranství v lokalitách ZB1, ZB2 a ZB3 byla vymezena dostatečně či nikoliv, neboť tento klidový pás má svůj vlastní výše naznačený význam. Stěžovatel nemůže být skutečně diskriminován pouze na základě toho, že na zastavěných pozemcích jiných vlastníků (lokality ZB1 – ZB3) nebylo dostatečně vymezeno veřejné prostranství a napadený územní plán připisuje tuto funkci klidovému pásu pozemků v ploše NSr. Funkční využití těchto pozemků by totiž stejně s ohledem na dostatek zastavěného území obce, jejich polohu u biokoridoru a na předělu zastavěného a nezastavěného území nebylo i jen pro tyto důvody změněno tak, aby umožňovalo výstavbu. Skutečností, že odpůrce v napadeném územním plánu uvádí, že plocha NSr má plnit funkci absentujícího dostatku veřejného prostranství v lokalitách ZB1 - ZB3, tak není stěžovatel nijak diskriminován. Navíc je třeba akcentovat, že argument ohledně plnění funkce veřejného prostranství plochou NSr, nebyl stěžejním argumentem odpůrce při vypořádání stěžovatelových námitek, ale pouze dílčí skutečnost, kterou v odůvodnění uvedl. Přestože krajský soud této části námitkového bodu č. 2 nevěnoval dostatečnou pozornost, má Nejvyšší správní soud za to, že stěžovatel není diskriminován a právní posouzení učiněné krajským soudem bylo správné; kasační námitka je proto nedůvodná. Nejvyšší správní soud pouze dodává, že otázka, zdali na území řešeném napadeným územním plánem je vymezen dostatek ploch veřejného prostranství a jestli plocha NSr může skutečně plnit funkci veřejného prostranství tak, aby byl splněn požadavek § 7 odst. 2 in fine vyhlášky č. 501/2006 Sb., nebyla předmětem tohoto řízení.

[16] Stěžovatel dále v kasační stížnosti namítal, že dle § 58 odst. 2 písm. d) stavebního zákona se do zastavěného území obce zahrnují i pozemky vně intravilánu, jimiž jsou i plochy ostatních veřejných prostranství. Nejvyšší správní soud k tomu konstatuje, že pozemek stěžovatele není v napadeném územním plánu zařazen do plochy s funkčním využitím „PV – Plochy veřejných prostranství“ či „ZV – Plochy veřejných prostranství – veřejná zeleň“, formálně vzato tedy za veřejné prostranství označen není, má pouze podle textové části napadeného územního plánu plnit i jeho funkci. Jestliže tedy dotčený pozemek není v územně-plánovací dokumentaci označen jako veřejné prostranství, pak není ve smyslu výše uvedeného ustanovení stavebního zákona ani součástí zastavěného území; podpůrně vzato za pozemek veřejného prostranství jej nepovažuje ani Příloha Obecně závazné vyhlášky odpůrce č. 2/2011, o místním poplatku za užívání veřejného prostranství, ve smyslu § 14 odst. 2 zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích v platném znění. Pokud dále v návrhu na zrušení napadeného opatření obecné povahy stěžovatel tvrdil, že dotčený pozemek má být součástí zastavěného území, neboť se nachází

pokračování

v intravilánu obce (bod č. 5), považuje Nejvyšší správní soud vypořádání této námitky ze strany krajského soudu za správné; s ohledem na § 2 odst. 1 písm. d) stavebního zákona jej lze shrnout tak, že bez zastavěného území není intravilán; proto pokud pozemek stěžovatele nikdy nebyl a doposud není do zastavěného území obce zařazen, nemůže se nacházet v intravilánu, pročez nemůže být příslušnost k intravilánu důvodem pro zařazení do zastavěného území obce. Právní posouzení této otázky krajským soudem je správné a kasační námitka stěžovatele nedůvodná.

IV. Závěr a náhrada nákladů řízení

[17] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že nebyla důvodná žádná stěžovatelem uplatněná kasační námitka, pročez zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou podle § 110 odst. 1 s. ř. s., věty poslední. O věci přitom rozhodoval bez jednání za podmínek § 109 odst. 2 s. ř. s.

[18] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl v tomto kasačním řízení úspěch a úspěšnému odpůrci nevznikly žádné náklady, neboť se k podané kasační stížnosti nikterak nevyjádřil, proto mu Nejvyšší správní soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně dne 17. ledna 2019

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně
senátu