



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Foltase a soudců Mgr. Davida Hipšra a Mgr. Lenky Krupičkové v právní věci navrhovatelky: **E. Š.**, zastoupena JUDr. Tomášem Homolou, advokátem se sídlem U Nikolajky 833/5, Praha 5, proti odpůrkyni: **Obec Velká Dobrá**, se sídlem Karlovarská 15, Velká Dobrá, zastoupena JUDr. Štěpánem Liškou, advokátem se sídlem Jungmannova 31, Praha, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelky proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 4. 10. 2018, č. j. 43 A 28/2018 - 62,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Navrhovatelka **je povinna** zaplatit odpůrkyni na náhradě nákladů řízení částku 4 114 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce odpůrkyně JUDr. Štěpána Lišky, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Navrhovatelka se postupem podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“) u Krajského soudu v Praze domáhala zrušení územního plánu obce Velká Dobrá (odpůrkyně) vydaného dne 9. 3. 2015 (dále též „OOP“ nebo „územní plán“). Pro případ, že by soud neshledal důvodný návrh na zrušení územního plánu jako celku, navrhla, aby byl územní plán zrušen v části týkající se pozemků p. č. X v katastrálním území X, které jsou ve vlastnictví navrhovatelky (dále též „pozemky“). Uvedla, že napadené OOP změnilo funkční využití pozemků tak, že je zahrnuje do plochy zemědělské (orná půda) a jižní část pozemku p. č. X do plochy ochranné a izolační zeleně (dále též „změna“). Odpůrkyně při projednávání územního plánu neuvedla, z jakého důvodu bude využití pozemků změněno na zemědělskou plochu. Ani ze zveřejněných podkladů nemohla navrhovatelka zjistit provedenou změnu. Vyřazení

pozemků ze zastavitelných ploch bylo podle navrhovatelky zcela svévolným a nezduvodnitelným aktem.

II.

[2] Krajský soud shora označeným rozsudkem návrh navrhovatelky zamítl. Nepřisvědčil navrhovatelce, že by se nový územní plán nemohl odchýlit od předchozího územního plánu. S odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu krajský soud dovodil, že taková změna je možná, pokud pro ni existují vážné důvody, což v daném případě splněno bylo. K tomu krajský soud poukázal na negativní stanovisko Ministerstva dopravy ze dne 9. 10. 2013 (podle něhož není vhodné, aby byly pozemky na ploše Z38, která zahrnuje pozemky navrhovatelky, zastavitelné z důvodu blízkosti k rychlostní komunikaci R6, resp. z důvodu zatížení hlukem a emisí zplodin z motorů do ovzduší), dále na rozhodnutí Magistrátu města Kladna ze dne 9. 11. 2011, kterým bylo zrušeno dříve vydané územní rozhodnutí pro plochu Z38 (dále též „rozhodnutí magistrátu“). Krajský soud nepřisvědčil ani námitce, že by se výsledný územní plán nemohl odchýlit od jeho zadání. Schválené zadání územního plánu nepředstavuje zakonzervovaný výčet změn, které mají být prověřeny a případně provedeny, od něhož by nebylo možné se odchýlit. Krajský soud dále uvedl, že v době schválení územního plánu pozemky navrhovatelky nebyly zastavěné ani na ně nebylo vydáno územní rozhodnutí. Jejich faktický stav tedy odpovídal orné půdě (zemědělské ploše). V této souvislosti není významné, že z hlediska materiálního dochází ke změně funkčního určení plochy oproti předchozímu územnímu plánu. Krajský soud dále uvedl, že navrhovatelka neuplatnila v rámci schvalování územního plánu žádné námitky, což má za následek nemožnost zabývat se proporcionalitou zvoleného řešení. Krajský soud neshledal případné ani námitky poukazující na procesní pochybení odpůrkyně, jakož ani další námitky, a návrh jako nedůvodný zamítl (výrok I). Výrokem II pak uložil navrhovatelce zaplatit odpůrkyni na náhradu nákladů řízení částku 12 342 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce odpůrkyně JUDr. Štěpána Lišky, advokáta.

III.

[3] Proti rekapitulovanému rozsudku podala navrhovatelka (dále též „stěžovatelka“) kasační stížnost z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Primárně poukazovala na vnitřní rozpornost, resp. nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu ve vztahu k možné zastavitelnosti pozemků. V dalších částech kasační stížnosti namítala, že nebyly splněny podmínky pro změnu funkčního využití pozemků. Stěžovatelka je přesvědčena, že chtěla-li odpůrkyně změnu funkčního využití pozemků učinit, měla povinnost v návrhu územního plánu tuto změnu uvést, resp. zdůvodnit, což se však nestalo. Výklad krajského soudu, který zvolený postup potvrdil, pak považuje stěžovatelka za rozporný se zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále též „stavební zákon“). Nesprávný je i závěr krajského soudu o tom, že fakticky nedošlo ke změně využití území, resp. závěr, že faktický stav pozemků odpovídal orné půdě (zemědělské ploše). Poukázala i na to, že podle § 102 stavebního zákona má být za změny v území spočívající ve zrušení zastavitelnosti pozemků vlastníku dotčených pozemků poskytnuta odpovídající náhrada. Krajský soud pochybil i tím, že možnost změny

pokračování

územního plánu opírá o rozhodnutí magistrátu, kterým bylo zrušeno územní rozhodnutí pro danou oblast. Stěžovatelka zdůraznila, že poukazované rozhodnutí bylo zrušeno výhradně z procesních důvodů, a nelze jej proto považovat za ospravedlnitelný důvod pro zrušení zastavitelnosti pozemků. Podle stěžovatelky je dán veřejný zájem na zrušení územního plánu (přínejmenším jeho části ve vztahu k pozemkům), a to i přesto, že stěžovatelka k územnímu plánu neuplatnila v rámci veřejného projednání své námitky, neboť toto bylo zapříčiněno nezákonným postupem odpůrkyně. Územní plán neobstojí ani v testu proporcionality. Závěrem stěžovatelka napadla výrok o náhradě nákladů řízení. Vyslovila názor, že je tento výrok v rozporu se zákonem, resp. ustálenou rozhodovací praxí Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu. Obce jsou schopny, resp. měly by být schopny samy kvalifikovaně vystupovat v řízení před správními soudy. Z uvedených důvodů stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek a územní plán (jako celek), příp. aby s rozsudkem zrušil alespoň část územního plánu týkající se předmětných pozemků.

IV.

[4] Odpůrkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti vyslovila souhlas se závěry krajského soudu. Argumenty stěžovatelky již byly vypořádány soudy, a to Krajským soudem v Praze v této věci, jakož i v dalších soudních řízeních. Konkrétně poukázala na rozhodnutí Okresního soudu v Kladně ze dne 17. 5. 2017, č. j. 7 C 34/2016 - 243, a Krajského soudu v Praze ze dne 25. 10. 2017, č. j. 25 Co 296/2017 - 301. Kasační stížnost nepřinesla žádné nové argumenty, které nebyly hodnoceny. Podle odpůrkyně je kasační stížností napadený rozsudek věcně správný a odpůrkyně se s ním plně ztotožňuje. Z uvedených důvodů proto odpůrkyně navrhla, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost stěžovatelky směřující proti uvedenému rozsudku krajského soudu zamítl a přiznal odpůrkyni náhradu nákladů řízení za vyjádření ke kasační stížnosti.

V.

[5] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[6] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkami poukazujícími na nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Bylo by totiž předčasné zabývat se právním posouzením věci samé, bylo-li by současně napadené rozhodnutí krajského soudu skutečně nepřezkoumatelné.

[7] Podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

[8] Nejvyšší správní soud při posuzování nepřezkoumatelnosti rozsudků krajských soudů vychází z ustálené judikatury Ústavního soudu (např. nálezy ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, č. 34/1996 Sb. ÚS, a ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, č.

85/1997 Sb. ÚS), podle níž jedním z principů, které představují součást práva na řádný a spravedlivý proces (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, čl. 1 Ústavy), jež vylučuje libovůli při rozhodování, je povinnost soudů své rozsudky řádně odůvodnit (ve správním soudnictví podle § 54 odst. 2 s. ř. s.). To potvrzuje i navazující judikatura Ústavního soudu, např. nález ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, č. 64/2007 Sb. ÚS, v němž Ústavní soud vyslovil, že „*odůvodnění rozhodnutí soudu jednajícího a rozhodujícího ve správním soudnictví, z něhož nelze zjistit, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodné skutečnosti, nevyhovuje zákonným požadavkům kladeným na obsah odůvodnění a v konečném důsledku takové rozhodnutí zasahuje do základních práv účastníka řízení, který má nárok na to, aby jeho věc byla spravedlivě posouzena*“. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, vyslovil, že pokud „*z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu, z jakého důvodu nepovažoval za důvodnou právní argumentaci stěžovatele v žalobě a proč subsumoval popsany skutkový stav pod zvolené právní normy, pak je třeba pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a tím i nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.*“. Nepřezkoumatelností z důvodu nesrozumitelnosti se Nejvyšší správní soud zabýval např. v rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, podle něhož lze „*za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost obecně považovat takové rozhodnutí soudu, z jehož výroku nelze zjistit, jak vlastně soud ve věci rozhodl, tj. zda žalobu zamítl, odmítl nebo jí vyhověl, případně jehož výrok je vnitřně rozporný. Pod tento pojem spadají i případy, kdy nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostatecích odůvodnění soudního rozhodnutí. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody.*“

[9] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek a dospěl k názoru, že není nepřezkoumatelný. Z jeho odůvodnění je zřejmé, z jakého skutkového stavu krajský soud vyšel, jak vyhodnotil pro věc rozhodné skutkové okolnosti a jak je následně právně posoudil. Rozsudek je řádně odůvodněn a je plně srozumitelný. Z rozsudku krajského soudu jednoznačně vyplývají důvody, které krajský soud vedly k zamítnutí návrhu. Nesouhlas stěžovatele (stěžovatelky) s odůvodněním a závěry napadeného rozsudku nezpůsobuje jeho nepřezkoumatelnost (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 As 47/2013 - 30, ze dne 29. 4. 2010, č. j. 8 As 11/2010 - 163, atd.).

[10] Stěžovatelka konkrétně poukazovala na vnitřní rozpornost, resp. nepřezkoumatelnost argumentace krajského soudu k možné zastavitelnosti předmětných pozemků. Nejvyšší správní soud neshledal, že by byl rozsudek krajského soudu v tomto ohledu zatížen vadou, pro kterou by bylo třeba jej zrušit. Ačkoliv si jistě lze představit ještě podrobnější a přesnější vypořádání uplatněných námitek, nezpůsobuje způsob zvolený krajským soudem nutnost zrušení jeho rozsudku. Podle názoru Nejvyššího správního soudu nelze z celkového kontextu rozsudku dovodit, že by krajský soud na základě stěžovatelkou označených stanovisek shledal zastavitelnost předmětných pozemků. Krajský soud naopak dospěl k opačnému závěru, přičemž se vedle rozhodnutí magistrátu pro danou oblast opřel o negativní stanovisko Ministerstva dopravy ze dne 9. 10. 2013. Pokud pak stěžovatelka poukazuje na dřívější stanoviska jiných orgánů, ty krajský soud zmínil pouze v rámci rekapitulace obsahu správních spisů. I další části rozsudku krajského

pokračování

soudu jsou plně srozumitelné a přezkoumatelné. Námitka nepřezkoumatelnosti proto není důvodná.

[11] Následně se kasační soud zabýval námitkami, ve kterých stěžovatelka poukazovala na nesprávné právní posouzení.

[12] Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem v tom, že změny ve vztahu k pozemkům stěžovatelky nelze považovat za změny odporující právní úpravě, resp. judikatuře správních soudů.

[13] Nejvyšší správní soud předně zdůrazňuje, že v dané věci byl přijímán zcela nový územní plán. Z právní úpravy ani z judikatury přitom nelze dovodit, že by nový územní plán musel zcela přebírat funkční využití pozemků ze starého územního plánu. Takový výklad by *ad absurdum* znamenal nemožnost provedení jakýchkoliv změn v území, a to i přesto, že by se situace v území změnila, popř. by byly zjištěny zásadní skutečnosti. Takto však právní úprava koncipována není. Stejně tak nelze souhlasit s tím, že by nemohlo dojít ke změně zadání, resp. návrhu územního plánu v průběhu schvalování územního plánu. Zdejší soud ve své judikatuře opakovaně zdůraznil, že pořizování územního plánu představuje dynamický proces, v jehož průběhu může připravovaný dokument doznat změn (k uvedeným závěrům viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2009, č. j. 6 Ao 3/2009 - 76, ze dne 16. 6. 2011, č. j. 4 Ao 3/2011 - 103, dne 31. 8. 2011, č. j. 1 Ao 4/2011 - 42, ze dne 27. 1. 2012, č. j. 4 Ao 7/2011 - 75, ze dne 18. 10. 2012, č. j. 1 Ao 3/2011 - 229, atp.). S krajským soudem lze souhlasit i v tom, že ani z § 50 odst. 1 stavebního zákona neplyne příkaz, aby byl návrh územního plánu identický s obsahem schváleného zadání, nýbrž toliko pokyn, aby návrh ze schváleného zadání vycházel (k tomu viz i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010 - 169, č. 2266/2011 Sb. NSS). Obdobně § 52 stavebního zákona hovoří o *upraveném a posouzeném návrhu územního plánu*, který se doručuje a příp. dále projednává (důraz přidán).

[14] Je přitom pravdou, že pozemky stěžovatelky byly předchozím územním plánem zařazeny do zastavitelné plochy smíšeného území, a plocha byla jako zastavitelná převzata i do návrhu nového územního plánu. Pořizovatel územního plánu ponechání této zastavitelné plochy v návrhu územního plánu odůvodnil tím, že jej sice považuje za nevhodné, ale ve vztahu k dané ploše již bylo vydáno územní rozhodnutí. Později však vyšlo najevo, že předmětné územní rozhodnutí bylo zrušeno (aniž by nabylo právní moci) rozhodnutím magistrátu (viz výše) a Ministerstvo dopravy jakožto dotčený orgán na úseku státní správy pozemních komunikací nadto vydalo negativní stanovisko k návrhu územního plánu (pokud jde o vymezení plochy Z38 v silničním ochranném pásmu rychlostní komunikace R6 jako plochy zastavitelné). S ohledem na uvedené proto došlo k úpravě návrhu (bylo změněno funkční určení pozemků) a takto upravený územní plán byl předložen veřejnosti k projednání.

[15] Jak správně uvedl krajský soud, územní plánování je ovládáno zásadou kontinuity, která brání tomu, aby bez relevantních důvodů došlo k zásadním změnám v územním plánu (k uvedenému viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2017, č. j. 4 As 253/2016 - 45, ze dne 27. 1. 2011, č. j. 7 Ao 7/2010 - 133, ze dne 14. 2. 2013,

č. j. 7 Aos 2/2012 - 53, ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010 - 644, ze dne 5. 2. 2009, č. j. 2 Ao 4/2008 - 88, či usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120). Právě o takové důvody se však v nyní posuzované věci jedná, přičemž s ohledem na obsah spisu nelze souhlasit ani s tím, že by se jednalo o důvody svévolné, resp. nepodložené; předmětné důvody mají jednoznačné opodstatnění a oporu ve správním spisu. K tomu viz zejména stanovisko Ministerstva dopravy, které je dotčeným orgánem na úseku pozemních komunikací, jenž vydává stanovisko v procesu pořizování územního plánu [viz § 40 odst. 2 písm. g) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, a § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona]. Ministerstvo dopravy se vyslovilo proti vymezení zastavitelné plochy na pozemcích stěžovatelky z důvodu hluku a emisí zplodin v důsledku dopravy na rychlostní komunikaci R6 v blízkosti pozemků stěžovatelky. Stejně tak nelze přehlédnout, že bylo zrušeno územní rozhodnutí pro dané území. Tento důvod však nebyl jediným a stěžejním důvodem pro provedení předmětné změny. Jako zásadní se jeví možné ohrožení zdraví osob (v důsledku hluku, zplodin atp.) bydlících v blízkosti rychlostí komunikace.

[16] S ohledem na právě uvedené je nadbytečné zabývat se otázkou, nakolik se shoduje původní funkční využití pozemků s novým využitím pozemků. Argumentaci krajského soudu v tomto ohledu hodnotí soud jako částečně zavádějící. Na této argumentaci nicméně nestojí závěr o nedůvodnosti návrhu. Nedůvodnost návrhu krajský soud postavil primárně na tom, že odpůrkyně nepochybně, pokud s ohledem na zjištěné vážné důvody změnila využití pozemků, s čímž se zdejší soud ztotožnil (podrobněji viz výše).

[17] Za stěžejní pak zdejší soud dále považuje fakt, že stěžovatelka se proti provedené změně funkčního využití pozemků v průběhu pořizování územního plánu nikterak nebránila. Změna návrhu územního plánování byla přitom předložena veřejnosti k projednání; stěžovatelka však žádné námítky nepodala, což nezpochybňuje ani v kasační stížnosti. V těchto námitkách by přitom mohla brojit jak proti procesu územního plánování, tak i proti provedeným změnám (mohla zpochybňovat důvody, pro které byla navrhována změna funkčního využití pozemků, předkládat protiargumentaci, oponentní podklady atp.). Žádné námítky ani návrhy však neuplatnila. Odpůrkyně se k nim tedy objektivně nemohla nikterak vyjádřit (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 2/2009 - 54, ze dne 26. 6. 2014, č. j. 5 Aos 3/2013 - 33, atp.).

[18] Pokud pak stěžovatelka poukazovala na nemožnost se seznámit s obsahem upraveného návrhu územního plánu, konstatuje soud s poukazem na obsah spisu, že veřejná vyhláška oznamující zahájení řízení o územním plánu a termín veřejného projednání byla zveřejněna na úřední desce odpůrkyně v souladu s § 52 odst. 1 stavebního zákona od 3. 3. 2014 do 2. 5. 2014, přičemž do návrhu územního plánu bylo možno nahlédnout na Obecním úřadu Velká Dobrá a na webových stránkách odpůrkyně. Nebylo přitom povinností pořizovatele územního plánu ani odpůrkyně doručit návrh územního plánu stěžovateli; zákon vychází z toho, že písemnosti vznikající v průběhu procesu pořizování územního plánu se zpřístupní na úřední desce a způsobem umožňujícím dálkový přístup (viz § 172 odst. 1 a 173 odst. 1 správního řádu a § 20, § 37 odst. 3, § 42 odst. 2 stavebního zákona). Ze spisu vyplývá, že tyto povinnosti byly splněny. Jestliže se stěžovatelka se zveřejněnými podklady neseznámila, nelze tuto skutečnost klást k tíži

pokračování

odpůrkyně. V této souvislosti nelze nezmínit praktické potíže, které by vyvolávala nutnost doručování všech písemností do vlastních rukou všem dotčeným subjektům.

[19] Důvodnou neshledal kasační soud ani námitku, že stěžovatelka nemohla ze zveřejněných podkladů zjistit změnu ve využití pozemků, resp. že tato změna nebyla odůvodněna. Podle Nejvyššího správního soudu např. z textové a grafické části návrhu územního plánu, jakož z odůvodnění návrhu územního plánu (zejména viz popis úprav provedených po společném jednání na s. 61 odůvodnění návrhu) vyplývá, k jakým změnám má dojít. Je přitom pravdou, že textová část odůvodnění územního rozhodnutí neobsahuje detailně rozvedené důvody, pro něž byla na pozemcích vymezena zemědělská plocha (orná půda). I zde lze však akcentovat judikaturu Nejvyššího správního soudu, která nutnost podrobného odůvodnění vyžaduje za situace, kdy dotčená osoba uplatnila námitky. Již v rozsudku ze dne 26. 6. 2014, č. j. 5 Aos 3/2013 - 33, Nejvyšší správní soud vyslovil, že *„navrhovatel, který opomněl brojit proti opatření obecné povahy během jeho přípravy, neměl nárok na to, aby se stěžovatel v samotném územním plánu, resp. v jeho odůvodnění, vypořádal se změnou funkčního využití konkrétně jeho pozemků. (...) Na základě podané námítky či připomínky by samozřejmě byl pořizovatel územního plánu povinen zařazení určitého pozemku do určité funkční plochy podrobně odůvodnit. Teprve v reakci na navrhovatelovu námitku tak mohl např. upřesnit, proč na určitém pozemku byla vymezena určitá funkční plocha. (...) Bez toho, že by stěžovatel dostal na základě podané námítky či připomínky možnost provést konkrétní zdůvodnění určité odlišnosti, nemůže soud z pouhé existence této odlišnosti bez dalšího dovozovat libovůli či nerovné zacházení s vlastníky pozemků.“* (důraz přidán). Nadto, je-li přijímán zcela nový územní plán, jako tomu bylo v nyní posuzovaném případě, *„tím dává politická reprezentace najevo, že změny oproti dřívější koncepci mají být rozsáhlejší a že vlastníci pozemků by měli proces pořizování územního plánu bedlivě sledovat“* (viz rovněž rozsudek ze dne 26. 6. 2014, č. j. 5 Aos 3/2013 - 33). Jak již však bylo výše uvedeno, stěžovatelka námitky nepodala.

[20] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil stěžovateli ani v tom, že je v dané věci dán veřejný zájem na zrušení územního plánu, neboť stěžovatelka neuplatnila námitky v důsledku nezákonného postupu odpůrkyně. Podle názoru Nejvyššího správního soudu odpůrkyně při přijímání územního plánu postupovala v souladu se zákonem. Podklady k návrhu územního plánu řádně zveřejnila tak, že se s nimi stěžovatelka mohla seznámit. Nepodání námítek tak nelze klást k tíži odpůrkyně. Ani z obsahu spisu nelze dovodit, že by odpůrkyně postupovala s cílem znemožnit podání námítek, či jinak zkrátit práva stěžovatelky. Pro provedení předmětných změn byly dány objektivní důvody.

[21] Námitku, že za změny v území spočívající ve zrušení zastavitelnosti pozemků měla být stěžovateli jako vlastníku dotčených pozemků poskytnuta odpovídající náhrada ve smyslu § 102 stavebního zákona, hodnotí Nejvyšší správní soud jako nepřipustnou ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s., neboť nebyla obsahem návrhu. I zde lze nadto akcentovat pasivitu stěžovatelky v procesu územního plánování.

[22] Krajskému soudu nelze vytýkat ani to, že se nezabýval námitkami poukazujícími na porušení proporcionality. Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že proporcionalita přijatého řešení nemůže být předmětem soudního přezkumu, nemohl-li ji pro nedůvodnou pasivitu navrhovatele posoudit odpůrce v průběhu pořizování daného

opatření obecné povahy (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011 - 43, ze dne 28. 8. 2012, č. j. 1 Ao 1/2010 - 247, nebo ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 AOs 3/2013 - 29). Tuto pozici kasační soud výstižně shrnul v rozsudku č. j. 6 Ao 5/2011 - 43: „*V (...) případě, kdy by skutečným meritem soudního přezkumu mělo být vedle přezkumu obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu opatření obecné povahy se zákonem (...), zejména přezkum obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality, však není možné po soudu požadovat, aby provedl odbornou úvahu ve směru vážení důležitých veřejných zájmů či veřejného zájmu a ochrany vlastnictví navrhovatelů, aniž by tuto úvahu před ním provedl příslušný správní orgán.(...) Nepodáním připomínek k otázce přiměřenosti zásahu do práv navrhovatelů napadeným opatřením obecné povahy (tedy k otázce proporcionality) bez objektivních důvodů se účastníci sami zbavili možnosti, aby jejich připomínky byly náležitě vypořádány správním orgánem a aby poté o zákonnosti takového vypořádání rozhodl soud.*“ (důraz přidán). Tuto praxi, podle níž v případě pasivních navrhovatelů správní soudy přezkoumávají pouze zákonnost a nikoliv i proporcionalitu přijatého řešení, potvrdil i Ústavní soud v nálezu ze dne 9. 12. 2013, sp. zn. I. ÚS 1472/12 (viz rovněž rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2016, č. j. 8 As 121/2015 - 53). Daný případ přitom nelze podřadit ani pod výjimky dovozené judikaturou (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2016, č. j. 10 As 183/2016 - 35). Z opatrnosti soud dodává, že s ohledem na obsah spisu neshledal, že by došlo k porušení uvedené zásady. Podle názoru Nejvyššího správního soudu nelze zvolené řešení považovat za neproporcionální (a to mj. již s ohledem na cíl, který byl změnou sledován – *de facto* ochrana lidského zdraví příp. obyvatel v oblasti Z38). Nutno dodat, že správní soudy jsou při posuzování proporcionality územního plánu povinny postupovat spíše zdrženlivě. V rozsudku ze dne 28. 3. 2013, č. j. 1 AOs 3/2012 - 59, například zdejší soud uvedl, že: „*Nejvyšší správní soud při přezkumu různých forem územně plánovací dokumentace (zejména územních plánů) akcentoval také nutnost přistupovat k hodnocení přiměřenosti v nich obsažené regulace s nejvyšší opatrností a zdrženlivostí. Je totiž třeba ji posuzovat v kontextu práva obce (či kraje) na samosprávu, které inherentně zahrnuje i právo uspořádat své územní poměry podle vlastních představ (rozsudky NSS ze dne 5. 2. 2009, č. j. 2 Ao 4/2008 – 88, a ze dne 31. 8. 2011, č. j. 1 Ao 4/2011 - 42, bod [32]). V případě územního plánování jde totiž vždy o vyvážení zájmů vlastníků dotčených pozemků s ohledem na veřejný zájem, kterým je v nejširším slova smyslu zájem na harmonickém využití území. Tato harmonie může mít nespočetně podob a ve své podstatě nebude volba konkrétní podoby využití určitého území výsledkem ničeho jiného než určité politické procedury v podobě schvalování územního plánu.*“ Nad rámec uvedeného lze dodat, že stěžovatelka nikterak nerozporovala ani vyjádření odpůrkyně k návrhu, ve kterém se uvádí, že ani v době, kdy stěžovatelka pozemky nabyla, nebyly tyto pozemky zahrnuty do zastavitelného území. Již v roce 1994 přitom byla v daném území zprovozněna rychlostní silnice R6 Velká Dobrá – Kamenné Žehrovice, přičemž pozemky se nacházely v silničním ochranném pásmu. Lze tedy pochybovat o tom, že stěžovatelka si nemohla být vědoma omezení, resp. rizik spojených s vlastnictvím předmětných pozemků.

[23] Ani výrok o náhradě nákladů řízení nelze považovat za nezákonný. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s krajským soudem, že z důvodu, že je odpůrkyně obcí, která nevykonává působnost orgánu územního plánování ani působnost stavebního úřadu, resp. nezaměstnává žádné osoby odborně způsobilé hájit územní plán v soudním řízení, lze považovat náklady na zastoupení advokátem za účelně vynaložené. K tomu viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014 - 47,

pokračování

č. 3228/2015 Sb. NSS, podle něhož i správnímu orgánu lze přiznat náhradu účelně vynaložených nákladů přesahujících jeho běžnou úřední činnost, přičemž jako příklad uvedl „řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy (např. územního plánu) vydaného malou obcí, která nedisponuje odborným personálem ani potřebnými finančními zdroji nezbytnými pro vedení složitého soudního řízení.“ Uzavřel, že „v takové situaci nelze náklady vynaložené v řízení před soudem považovat za součást běžné úřední činnosti odpůrce a ten má právo na jejich náhradu v plné výši (§ 60 odst. 1 s. ř. s.).“ Stěžovatelka přitom ani v kasační stížnosti nedokládá, že by odpůrkyni nebylo možno podřadit pod výše uvedené. Její obecný poukaz na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2007. č. j. 6 As 40/2006 - 87, ani na nález Ústavního soudu ze dne 13. 8. 2012, sp. zn. II. ÚS 2396/09, nepovažuje soud za případný. Předně lze poukázat na uvedené rozhodnutí rozšířeného senátu, a dále na skutkové a právní odlišnosti věcí (ani v jednom případě nebylo posuzováno postavení obce v řízení, ve kterém se posuzuje zákonnost územního plánu). Uvedený nález se zabýval přiznáváním náhrady nákladů řízení statutárním městům, resp. jejich městským částem, a označený rozsudek Nejvyššího správního soudu přiznáváním náhrady nákladů řízení České advokátní komoře.

[24] Ani další argumentace stěžovatelky v kasační stížnosti není s to zpochybnit zákonnost rozsudku krajského soudu. Krajský soud posoudil věc v souladu s právní úpravou.

[25] Z uvedených důvodů Nejvyšší správní soud kasační stížnost neshledal důvodnou, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[26] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatelka (na rozdíl od odpůrkyně) nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, nemá tedy právo na náhradu nákladů řízení. Při přiznávání náhrady nákladů odpůrkyni byl zdejší soud stejně jako krajský soud povinen zohlednit shora citované usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014 - 47, č. 3228/2015 Sb. NSS, přičemž dodává, že s ohledem na obsah spisu neshledal existenci ani žádných důvodů hodných zvláštního zřetele, pro které by bylo možno postupovat jinak. Není bez významu, že stěžovatelka na žádný takový důvod ani nepoukazovala; neuváděla, z jakého důvodu by neměla být odpůrkyni přiznána náhrada nákladů řízení. Soud proto přiznal odpůrkyni náhradu nákladů řízení, a to za jeden úkon právní služby ve výši 3 100 Kč [vyjádření ke kasační stížnosti – § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), v návaznosti na § 7 bod 5 a § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu], k čemuž připočetl 300 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Protože je zástupce odpůrkyně plátcem DPH, zvyšuje se jeho odměna o částku odpovídající této dani, tj. o 714 Kč (sazba daně 21 %). Celková částka náhrady nákladů řízení proto činí 4 114 Kč. Stěžovatelka je povinna uhradit odpůrkyni uvedenou částku ve lhůtě 30 dnů ode dne právní moci tohoto rozsudku, a to k rukám jejího zástupce.

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

V Brně dne 24. ledna 2019

JUDr. Tomáš Foltas
předseda senátu