



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrda a JUDr. Viktora Kučery v právní věci navrhovatele: **HRKLOMI družstvo**, se sídlem Družstevní 402, Hranice I - Město, zast. Mgr. Vítězslavem Dohnalem, advokátem, se sídlem Klokotská 103, Tábor, proti odpůrci: **město Hranice**, se sídlem Pernštejnské náměstí 1, Hranice, zast. JUDr. Jiřím Novákem, advokátem, se sídlem Sokolská 60, Praha 2, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy, v řízení o kasační stížnosti navrhovatele proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 30. 1. 2019, č. j. 73 A 4/2018 - 87,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Odpůrci se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

[1] Kasační stížností se navrhovatel (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci (dále jen „krajský soud“), kterým byl zamítnut návrh stěžovatele na zrušení opatření obecné povahy č. j. OSUZPD/5666/16, Územního plánu Hranic (dále jen „územní plán“), vydaného usnesením zastupitelstva města Hranice ze dne 28. 4. 2016, č. j. 270/2016-ZM 13, v části stanovící podmínku zpracování územní studie US 9-Hranice-Průmyslová zóna Potštátská a územní studie US 10-Hranice-Severovýchodní spojka silnic I/47 a II/440, a to v textové i grafické části.

[2] Územní plán v textové části I. A územního plánu, v části I. A. l) na str. 72 a 73 vymezil plochy a koridory, ve kterých bylo rozhodováno o změnách v území podmíněno zpracováním územní studie. Pro posuzovanou věc rozhodná územní studie US 9 – Hranice – Průmyslová zóna Potštátská (dále jen „ÚS 9“) zahrnovala zastavitelnou plochu Z 36 a územní studie US 10 – Hranice – Severovýchodní spojka silnic I/47 a II/440 (dále jen „ÚS 10“) zahrnovala plochy přestavby P 39 a P 40, zastavitelné plochy Z 38, Z 39, Z 58, Z 59, Z 60, Z 61, Z 78 a Z 79 a rezervní zastavitelné plochy R 16, R 19 a R 20. Lhůta pro

pořízení obou územních studií byla stanovena na 4 roky. Odpůrce veřejnou vyhláškou ze dne 21. 12. 2015, č. j. OSUZPD/17418/15, oznámil konání opakovaného veřejného projednání návrhu územního plánu, jež se uskutečnilo dne 3. 2. 2016; územní plán nabyl účinnosti dne 18. 5. 2016.

[3] Stěžovatel brojil proti územnímu plánu u krajského soudu návrhem na zrušení jeho části. Uvedl, že je vlastníkem 19 pozemků v katastrálním území Hranice na LV č. X. Jeho pozemky parc. č. X, X, X a X jsou dotčeny zpracováním územní studie ÚS 9, zbylé pozemky územní studií ÚS 10. Stěžovatel měl za to, že podmínkou zpracování územních studií bylo omezeno jeho vlastnické právo a žádal proto krajský soud o zrušení územního plánu v této části. Konkrétně namítal nedostatečné odůvodnění, proč musí být pro změny v území zpracována územní studie; chybějící odůvodnění neumožňuje přezkoumat, zda odpůrce dodržel zásadu rovného zacházení a územní plán tak lze považovat za nepřezkoumatelný. Odpůrce dále dle stěžovatele neodůvodnil délku lhůty pro zpracování územní studie a stanovil účel a podmínky územní studie příliš široce; ve skutečnosti šlo spíše o zpracování regulačního plánu a v případě ÚS 10 o hledání nové trasy koridoru obchvatu, nikoli řešení konkrétních skutečností v rámci koridoru obchvatu stanoveného v územním plánu. K tomu stěžovatel odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2010, sp. zn. 1 Ao 2/2003; územní studie má mít podle stěžovatele charakter podkladu pro pořizování územně plánovací dokumentace a neměla by sloužit k nahrazení úkolů územně plánovací dokumentace samotné. Závěrem stěžovatel namítal porušení principu proporcionality.

[4] Odpůrce námitky stěžovatele odmítl s tím, že nelze posuzovat jednotlivé části územního plánu odděleně od ostatních. Územní plán odůvodnění nutnosti pořízení územních studií obsahuje a je přiměřené tomu, že proti požadavkům na pořízení územních studií ÚS 9 a ÚS 10 nebyla v průběhu pořizování územního plánu podána žádná námitka či připomínka. Pokud by návrhovátelem námitky uplatnil, rozhodl by o nich odpůrce s podrobným odůvodněním, jako tomu bylo v případech jiných oprávněných subjektů. Lhůtu pro pořízení územní studie v délce 4 let považuje odpůrce vzhledem k složitým územním podmínkám, majetkoprávním vztahům a náročností technického řešení za přiměřenou; žádný právní předpis navíc neukládá povinnost speciálně zdůvodnit délku uvedené lhůty. Odpůrce odmítl i tvrzenou nezákonnost podmínění změn v území zpracováním územní studie a neproporcionální zásah do vlastnického práva stěžovatele. Pořízení územních studií vyplynulo z projednání s dotčenými orgány při společném jednání, s cílem zvolit řešení, které co nejméně zasahuje do vlastnických práv vlastníků dotčených pozemků. Stěžovatel v době, kdy se stal vlastníkem předmětných nemovitostí, věděl, jaká veřejnoprávní omezení jsou s pozemky spojena, nejednalo se o překvapivý zásah do jeho vlastnického práva. Stěžovatel měl možnost podat proti návrhu územního plánu námitky či připomínky při opakovaném veřejném projednání návrhu územního plánu, což neučil. K tomu odpůrce odkázal na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116.

[5] Stěžovatel v replice k vyjádření odpůrce připomněl, že při tzv. opakovaném projednání návrhu územního plánu dne 3. 2. 2016 mohly být uplatněny pouze námitky vztahující se k upraveným částem návrhu územního plánu, a nikoli námitky proti ÚS 9 a ÚS 10. Dále stěžovatel uvedl, že podmínění změn v území zpracováním územní studie má

pokračování

být řádně odůvodněné a musí obsahovat důvod, proč má být změna v území podrobena dalšímu prověřování před tím, než se na tomto území začne stavět. Územní plán na str. 72 textové části vymezuje účel územních studií a jejich předmět, ale jde o výrokovou část územního plánu, nikoli o odůvodnění, proč má být zpracována ÚS 9 a ÚS 10. Žádné konkrétní důvody, pro které by dotčené území mělo být dále podrobněji prověřováno, nebo jaké vybrané problémy mají být vyřešeny prostřednictvím ÚS 9, uvedeny v územním plánu nejsou. Podle stěžovatele není zřejmé, co konkrétně měla ÚS 10 prověřovat, když návrh trasy byl vybrán technickou studií ze září 2017. Zpracování ÚS 10 proto bylo nadbytečné. Podle stěžovatele je také nepravdivé tvrzení odpůrce, že ÚS 10 již byla pořízena a ke dni 12. 6. 2018 vložena do evidence územně plánovací činnosti. Městský úřad Hranice, odbor rozvoje města, zastává na základě stanoviska ze dne 7. 9. 2018 závazný názor, že „Územní studie Hranice – Severovýchodní obchvat“ nelze považovat za ÚS 10. Do doby, než bude ÚS 10 vydána, není možné na dotčených pozemcích rozhodovat o změnách v území. Skutečnost, že ÚS 10 není pořizována, má stejné následky jako územní opatření o stavební uzávěře. Hrozí tedy, že předmětné území bude bez opodstatnění „blokováno“ celé 4 roky. Dále stěžovatel zopakoval námitky uvedené v žalobě.

[6] Krajský soud se nejprve zabýval otázkou, zda jsou splněny podmínky řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy [§ 101a zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“)]. Vzhledem k tomu, že stěžovatel v průběhu pořizování územního plánu nepodal žádné námitky či připomínky, zabýval se krajský soud nejprve tím, zda byl stěžovatel aktivně legitimován k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Krajský soud vyšel z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116, a dospěl k závěru, že pouhá pasivita stěžovatele v průběhu přijímání územního plánu nemá vliv na oprávnění brojit proti územnímu plánu návrhem na jeho zrušení. Podle krajského soudu byly splněny i další podmínky, tj. existence opatření obecné povahy, splnění všech formálních náležitostí návrhu a jeho včasnost.

[7] Předmětem přezkumu v řízení bylo opatření obecné povahy, územní plán vydaný usnesením zastupitelstva města Hranice ze dne 28. 4. 2016, č. j. 270/2016-ZM 13, v části stanovující podmínku zpracování územní studie ÚS 9 a ÚS 10. Krajský soud se nejprve zabýval tím, zda odpůrce uvedl v územním plánu důvody, proč mají být změny v území na některých plochách podmíněny zpracováním územní studie. Krajský soud zjistil, že odpůrce na str. 24 v kapitole 5. 2. odůvodnění územního plánu podrobně popsal plochy Z 38 (které se týká zpracování ÚS 10) a plochy Z36 (které se týká zpracování ÚS 9), jež byly původně zemědělsky využívané a územním plánem došlo ke zcela zásadní změně využití těchto ploch, které se měly nově využívat jako průmyslová zóna. Územními studiemi se odpůrce dále zabýval na str. 212 odůvodnění územního plánu a na str. 72 a 73 textové části územního plánu. Krajský soud dospěl k závěru, že se odpůrce účelem pro zpracování studií zabýval dostatečně; vysvětlil, že účelem územních studií je zejména ověření optimálního využití plochy, její parcelace, základní prvky výškového prostorového uspořádání včetně řešení jejich obsluhy a napojení na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu a vymezení ploch veřejných prostranství, tedy popsal vybrané problémy, které mají být prostřednictvím územních studií řešeny. Podle krajského soudu nelze shledat pochybení v tom, že odpůrce nerozepsal účel a důvody pro zpracování územní studie u každé jednotlivé studie samostatně. Jelikož bylo třeba řešit v územních

studiích ÚS 1 až ÚS 10 obdobnou problematiku, bylo souhrnné zpracování odůvodnění na str. 72 textové části územního plánu racionální.

[8] Krajský soud neshledal důvodnou ani námitku nedostatečného odůvodnění délky lhůty pro zpracování územní studie. Odpůrce sice skutečně podrobně nepopsal, proč zvolil lhůtu v délce 4 let, krajský soud však s poukazem na znění § 102 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), a bodu 5 přechodných ustanovení zákona č. 350/2012 Sb. uzavřel, že se nejednalo o lhůtu excesivní, ale přiměřenou vzhledem ke složitosti vztahů v území. S ohledem na skutečnost, že proti délce lhůty k vypracování územních studií v průběhu pořizování územního plánu nikdo nebrojil námitkami či připomínkami, nelze shledat územní plán nezákonným z důvodu, že se délkou lhůty odpůrce blíže nezabýval.

[9] Obdobně krajský soud neshledal nezákonnost podmínění změn v území zpracováním územní studie. Na rozdíl od navrhovatele nemá krajský soud za to, že odpůrce teprve zjišťoval, kudy spojka silnic povede, tedy že se jednalo o iniciační územní studii, která bude sloužit jako podklad pro změnu územního plánu. Plochy předvídané pro stavbu obchvatu byly v územním plánu zakresleny, na propojení uvedených silnic byl veřejný zájem, odpůrce tedy nevytyčil plochy předvídané pro obchvat města na základě jednostranných či soukromých zájmů či bezúčelně. Dle názoru krajského soudu odpůrce zřetelně využil pro plánování trasy obchvatu města nástroj, který měl navrhovatele nejméně zatěžovat. Podmínění změn v území zpracováním územní studie je časově omezeno, stěžovatel byl proto na rozdíl jiných – v úvahu přicházejících institutů – chráněn tím, v případě nečinnosti odpůrce by regulace změn v území prostřednictvím územní studie pozbyla své účinnosti.

[10] Závěrem se krajský soud vyjádřil k námitce proporcionality, s tím, že v posuzované věci bylo zásadní, že stěžovatel nabyl pozemky poté, co si již byl vědom, že budou změny v území týkající se předmětných pozemků podmíněny zpracováním územní studie. Taktéž bylo jeho vlastním rozhodnutím nabýt pozemky, jejichž předchozí vlastník neuplatnil žádné námitky proti návrhu územního plánu a byl v tomto ohledu zcela nečinný. Pasivita v průběhu pořizování opatření obecné povahy (procesně) nebrání podat návrh na zrušení opatření obecné povahy, má však v zásadě rozhodující vliv na (věcný) výsledek řízení o návrhu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 – 116). Krajský soud tudíž nebyl v posuzované věci oprávněn provést úvahu o přiměřenosti zásahu do vlastnického práva stěžovatele; vyšel přitom z judikatury Nejvyššího správního soudu. S ohledem na uvedené krajský soud návrh stěžovatele na zrušení části územního plánu jako nedůvodný zamítl.

[11] Stěžovatel napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností. Krajskému soudu vytýká nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] a nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti a nedostatku důvodů rozhodnutí [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Nesprávné posouzení právních otázek stěžovatel spatřuje v nedostatečném odůvodnění, proč ke změnám v území musí být zpracována územní studie a v nezákonnosti podmínění změn v území zpracováním územní studie. Nepřezkoumatelnost pak v části rozsudku týkající se proporcionality zásahu do práv stěžovatele.

pokračování

[12] Stěžovatel v návrhu na zrušení opatření obecné povahy namítal nezákonné omezení vlastnického práva spočívající v tom, že odpůrce neuvedl dostatečné důvody pro zpracování územních studií ÚS 9 a ÚS 10. Soud této námitce nepřisvědčil a odkázal na str. 24 kapitoly 5.2. textové části odůvodnění územního plánu. Dle stěžovatele kapitola, na kterou soud odkazuje, neobsahuje odůvodnění ÚS 9, a to z následujících důvodů. Předmětná kapitola textové části územního plánu se vztahuje k odůvodnění záboru zastavitelných ploch pro výstavbu, nikoliv k podmínkám pro pořízení ÚS 9. ÚS 9 zahrnuje pouze plochu Z 36, nikoliv i plochu Z 38. Napadený rozsudek pak nesprávně celou kapitolu zobecnil na obě tyto plochy. Plocha Z 36 nebyla předchozím územním plánem odpůrce určena k zemědělskému využití. Změna č. 9 předchozího územního plánu odpůrce, schválená dne 6. 12. 2006, vymezila pozemky zahrnuté v ploše Z 36 v ploše UV – urbanizovaná zóna výroby. Tento způsob využití se následně neměnil. Pozemky dotčené zastavitelnou plochou Z 36 byly již dříve vyňaty ze zemědělského půdního fondu, konkrétně pak rozhodnutím Městského úřadu Hranice ze dne 8. 9. 2011, č. j. OŽP/14897/11-3. Trvale odňaty ze zemědělského půdního fondu byly pozemky p. č. X, p. č. X a p. č. X vše v k. ú. H. (dle svého tehdejšího označení) v celkové výměře 38.134 m², a to pro stavbu „Inženýrské sítě pro PZ Potštátská“.

[13] Ani další části územního plánu (str. 72 textové části a str. 212 odůvodnění textové části) podle přesvědčení stěžovatele neobsahují takové okolnosti, ze kterých by vyplývalo, z jakého důvodu je na pozemcích dotčených ÚS 9 rozhodování o změnách v území podmíněno zpracováním této územní studie. Stěžovatel namítá, že v obou případech je uveden pouze výrok obsahující předmět územní studie, jenž je přitom shodný pro všechny územní studie, kterými územní plán podmiňuje rozhodování o změnách v území. Dle stěžovatele takto paušalizovaným způsobem formulované „důvody“ nemohou naplňovat podmínky pro zpracování územní studie dle § 43 odst. 2 stavebního zákona a představují tak neodůvodněné omezování vlastnického práva. Vlastník takto dotčeného pozemku nemůže na pozemku stavět, a to do doby, než bude příslušná územní studie zpracována, nebo uplyne lhůta k jejímu zpracování, a současně je v nerovném postavení s vlastníky pozemků shodného funkčního využití, ale podmínkou zpracování územní studie neomezenými. Stěžovatel v této souvislosti odkázal na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120. Stěžovatel trvá na tom, že skutečným účelem ÚS 9 a ÚS 10 bylo dočasně znemožnit stavební činnost v území, tj. naplnit úkoly, které jsou svěřeny jiným institutům podle stavebního zákona, konkrétně územnímu opatření o stavební uzávěře. Důsledek obou těchto institutů je po určitou dobu omezovat nebo zakazovat stavební činnost ve vymezeném území, tj. omezovat vlastnické právo, a dle stěžovatele musí být kladeny stejné nebo přinejmenším obdobné požadavky na odůvodnění takového zásahu.

[14] Stěžovatel má dále za to, že podmiňování změn v území zpracováním ÚS 9 a ÚS 10 je v rozporu se zákonem. Pokud jde o ÚS 9, k zásadní změně využití území v ploše Z 36 nedochází a nebylo potřeba omezovat výstavbu na předmětných pozemcích lhůtou pro zpracování ÚS 9. Pokud jde o ÚS 10, která zabírá velmi rozsáhlé plochy v šířce více než 200 metrů a délce přibližně 1000 metrů, stěžovatel opakuje své přesvědčení, že ve

skutečnosti bylo jejím účelem hledání trasy obchvatu odlišné od jejího vymezení v územním plánu. V tomto směru stěžovatel dále rozvíjí své úvahy a vychází přitom z textové části územního plánu, podle níž byl účelem návrh vhodného řešení zapojení spojky silnic I/47 a II/440 do tras těchto nadřazených komunikací a prověření prostorové možnosti trasy této spojky vedené v zájmovém území železnice, kde bude navrženo mimoúrovňové křížení s dráhou. Tomu pak odpovídá i výsledná podoba Územní studie Hranice – Severovýchodní obchvat, kdy tato územní studie neprošetřuje trasu dle koridoru vymezeného v územním plánu, nýbrž již novou nalezenou trasu příslušné komunikace vyplývající z „Technické studie, Hranice – Severovýchodní obchvat“ ze září 2017. Uvedené stěžovatel dokládá výřezy výkresů základního členění územního plánu a článkem uveřejněným na webových stránkách <https://tvstav.cz> dne 19. 6. 2018. Stěžovatel ve svém návrhu na zrušení opatření obecné povahy odkazoval na závěr vyjádřený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2010, sp. zn. 1 Ao 2/2009, ze kterého vyplývá, že vhodnost území pro určité využití by měla obec prověřit případně i prostřednictvím územní studie ještě předtím, než závazně stanoví využití území vydáním územně plánovací dokumentace. Na tomto stanovisku stěžovatel i nadále trvá.

[15] Závěrem k námitce proporcionality stěžovatel uvádí, že krajský soud interpretoval nesprávně usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 – 116. Stěžovatel tak trvá na uplatněných námitkách týkajících se přezkumu části územního plánu z hlediska proporcionality. Ty soud dle stěžovatele nebyl oprávněn bez dalšího odmítnout a nezabývat se jimi. Z výše citovaného usnesení Nejvyššího správního soudu vyplývá, že nepodání námitek není překážkou k přezkumu proporcionality. Tím, že se soud v napadeném rozsudku námitkami stěžovatele ohledně nepřiměřenosti zásahu územního plánu do jeho vlastnického práva vůbec nezabýval a neuvedl důvody, proč je považuje za nesprávné, je v této části dle stěžovatele rozsudek nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

[16] S ohledem na uvedené stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[17] Odpůrce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti úvodem upozorňuje na skutečnost, že podaná kasační stížnost nesplňuje náležitosti požadované zákonem; konkrétně neobsahuje údaj o tom, kdy byl stěžovateli doručen napadený rozsudek krajského soudu, a dále není dle odpůrce jasné, které kasační důvody jsou v návaznosti na jednotlivé stížnostní body naplněny. Kasační stížnost představuje dle odpůrce pouhou stručnou reformulaci návrhu, z toho důvodu se odpůrce vyjádřil pouze k některým bodům a ve zbytku odkázal na své vyjádření k návrhu ze dne 14. 1. 2019.

[18] Odpůrce stojí na stanovisku, že odůvodnění nutnosti pořízení předmětných územních studií v územním plánu neabsentuje a bylo provedeno v rozsahu nad rámec zákonné povinnosti dle § 13, přílohy 7, bod 2 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, ve znění pozdějších předpisů. Odpůrce odmítá námitku paušalizovaného účelu a důvodů pro zpracování územní studie, neboť zákon, ani logika věci nevylučuje, aby důvody pro pořízení vícero územních studií byly shodné či velmi obdobné. Naopak je vhodné vždy stanovit společný cíl územních studií (str. 72 textové

pokračování

části územního plánu) a následně se věnovat specifikům jednotlivých územních studií, což konstatoval i krajský soud. U rozporované ÚS 10 (Severovýchodní obchvat) pak navíc odpůrce na str. 73 textové části územního plánu podrobně popsal a zcela konkrétně odůvodnil její specifika spočívající v tom, že účelem této studie bude také návrh vhodného řešení zapojení spojky silnic I/47 a II/440 do tras těchto nadřazených komunikací. Odkaz stěžovatele na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, sp. zn. 1 Ao 1/2009-120, pak odpůrce považuje za nepřiléhavý.

[19] K námitce údajné nezákonnosti požadavku provedení územních studií odpůrce opětovně připomíná § 30 stavebního zákona a komentářovou literaturu. Cíle ÚS jsou podrobně popsány zejména na str. 72 a 73 textové části územního plánu a opačné závěry nejsou dovoditelné ani z výřezů výkresů územního plánu, které jsou součástí kasační stížnosti. Z pohledu odpůrce je také zcela irelevantní, jaký cíl v navrhované územní studii spatřuje novinář soukromého webu, na jehož článek odkázal stěžovatel; navíc jej stěžovatel uplatnil jako důkazní prostředek až poté, kdy bylo vydáno napadené opatření.

[20] Odpůrce odmítá i námitku neproporcionality zásahu do práv stěžovatele. Odpůrce má za to, že zvolením požadavku provedení územní studie namísto záměru vydat regulační plán minimalizoval zásah do ústavně garantovaného vlastnického práva. Odpůrce připomíná pasivitu stěžovatele v procesu projednání územního plánu a nesouhlasí se závěrem stěžovatele, dovozeným z usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, sp. zn. 1 Ao 2/2010-116. Naopak, odpůrce se s poukazem na dále citovanou bohatou judikaturu snaží doložit, že judikatorní linie Nejvyššího správního soudu je vytyčena tak, že neuplatnění námítky nebo připomínky v průběhu pořizování opatření obecné povahy vede k nedůvodnosti námítky nepřiměřeného zásahu opatření obecné povahy do práv navrhovatele; přičemž soud se pak dříve neuplatněnou námitkou nepřiměřenosti zásahu do práv vlastníka zabývá jen v případech, kdy zásah do vlastnického práva musel být pořizovateli již v době přípravy územního plánu zcela zjevný a jedná se o zásah dosahující značné intenzity blížící se vyvlastnění dotčených nemovitostí (viz rozsudek ze dne 26. 10. 2016, sp. zn. 10 As 183/2016 – 35). Takováto intenzita nebyla v žádném případě naplněna. V této souvislosti odpůrce poukázal na to, že z jeho strany dokonce nebyla využita ani zákonná 4 letá lhůta pro pořízení a zaevidování předmětných územních studií. Územní plán nabyl účinnosti dne 18. 5. 2016, k zaevidování ÚS 10 (Severovýchodní obchvat), došlo dne 12. 6. 2018 (tj. ještě před podáním návrhu na zrušení části opatření obecné povahy), k zaevidování ÚS 9 (Průmyslová zóna Potštátská), pak došlo dne 22. 3. 2019, tj. krátce po právní moci rozsudku krajského soudu. K současnému dni tedy s pozemky stěžovatele nejsou spojena žádná veřejnoprávní omezení. K tomu odpůrce doložil registrační listy ÚS 9 a 10.

[21] Dle odpůrce nedošlo ve vztahu k žádnému ze stížnostních bodů ani k naplnění kasačního důvodu nepřezkoumatelnosti spočívajícímu v nedostatku důvodů rozhodnutí, navrhuje tudíž, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

[22] Nejvyšší správní soud přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozhodnutí krajského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou

osobou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí krajského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[23] Nejvyšší správní soud dále přistoupil k posouzení kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí krajského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[24] Nejvyšší správní soud předepisuje, že důvody kasační stížnosti musí směřovat proti rozhodnutí krajského soudu, neboť podstatou řízení o kasační stížnosti je přezkum soudního rozhodnutí (§ 102 s. ř. s.). Řízení o kasační stížnosti není pokračováním řízení o žalobě (nebo návrhu), ale je samostatným řízením o mimořádném opravném prostředku za procesní situace, kdy řízení před krajským soudem již bylo pravomocně skončeno. Nejvyšší správní soud přezkoumává především rozhodnutí a postup krajského soudu, stěžovatel je proto povinen uvést konkrétní argumentaci zpochybňující závěry vyslovené v napadeném rozhodnutí krajského soudu (srov. např. bod 140 rozsudku NSS ze dne 29. 1. 2015, č. j. 8 Afs 25/2012 – 351, nebo bod 21 rozsudku ze dne 29. 3. 2013, č. j. 8 Afs 34/2012 – 64).

[25] Část kasační stížnosti pouze rekapituluje dosavadní skutkový stav a kopíruje návrhové body. Ve zbylé části stěžovatel namítá nedostatečné či chybějící vypořádání se s argumentací předestřenou v návrhu, tj. nedostatečné odůvodnění, proč ke změnám v území musí být zpracována územní studie a nezákonnost podmínění změn v území zpracováním územní studie. V části týkající se proporcionality zásahu do práv stěžovatele pak tento namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku.

[26] K otázce nepřezkoumatelnosti se opakovaně vyjadřuje judikatura jak Ústavního, tak i Nejvyššího správního soudu (srov. např. rozsudek NSS ze dne 12. 12. 2012, č. j. 9 As 89/2011 – 32, a tam citovaná rozhodnutí). Nepřezkoumatelnost rozhodnutí může nastat z důvodu jeho nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 – 130, lze za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost „[p]ovažovat zejména ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti, z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto, která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních důvodů (pokud by se nejednalo o případ zákonem předpokládaného přezkumu mimo rámec žalobních námitek), jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním, která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné“. Rozhodnutí krajského soudu je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů např. tehdy, pokud se soud nevypořádal vůbec či alespoň dostatečně s uplatněnými návrhovými body, neprovedl navržené důkazy a ani řádně nevyložil, proč tak neučinil (tzv. opomenutý důkaz), z rozhodnutí nebyly seznatelné jeho nosné důvody anebo tyto důvody neměly oporu v provedeném skutkovém zjištění. Povinností soudu je stranám sporu ozřejmit, jakými úvahami byl při svém rozhodování veden a k jakým závěrům na ně navazujícím dospěl. Tyto úvahy pak musí mít odraz v odůvodnění rozhodnutí, neboť jen prostřednictvím odůvodnění rozhodnutí lze dovodit, z jakého skutkového stavu soud vycházel, jak jej v daných souvislostech uvažil, jaké právní předpisy aplikoval a k jakému konečnému rozhodnutí tímto způsobem dospěl.

pokračování

[27] Nejvyšší správní soud neshledal důvody pro vyslovení nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku krajského soudu. Rozhodnutí se týkalo otázky, zda má soud přezkoumávat námitky týkající se tvrzeného neproporcionálního zásahu územního plánu do vlastnických práv v případě, že stěžovatel byl v řízení o přijetí opatření obecné povahy pasivní a nepodal vůči navrhované regulaci námitky. Judikatura kasačního soudu se v této otázce ustálila na názoru, 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*“ (viz rozsudek NSS dne 30. 3. 2016, č. j. 8 As 121/2015 - 53, bod 39, s odkazem na rozsudky NSS ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011 - 43, ze dne 28. 8. 2012, č. j. 1 Ao 1/2010 - 247, a ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 AOs 3/2013 - 29). Výjimkou z tohoto principu jsou specifické případy, jedním z nichž se zabýval i rozsudek ze dne 23. 5. 2013, sp. zn. 7 AOs 4/2012 - 31, k němuž Nejvyšší správní soud v navazující judikatuře vysvětlil, že soud se dříve neuplatněnou námitkou nepřiměřenosti zásahu do práv vlastníka zabývá „*jen v případech, kdy zásah do vlastnického práva musel být pořizovateli již v době přípravy územního plánu zcela zjevný a jedná se o zásah dosahující značné intenzity, blížící se vyvlastnění dotčených nemovitostí*“ (rozsudek ze dne 28. 5. 2014, č. j. 1 AOs 6/2013 - 55).

[28] Toto však v nynějším řízení není předmětem sporu, neboť stěžovatel takovou intenzitu zásahu, srovnatelnou s vyvlastněným dotčených nemovitostí, ani netvrdil. Krajský soud se otázkou proporcionality přijatého řešení ve vztahu ke stěžovateli zabýval; vyšel přitom z uvedené judikatury s tím, že pasivita stěžovatele v průběhu pořizování opatření obecné povahy má rozhodující vliv na věcný výsledek řízení o návrhu, kterým je jeho zamítnutí, je-li napadána toliko proporcionalita opatření. Pro posuzovanou věc je zásadní, že stěžovatel nabyl předmětné pozemky od předchozího vlastníka, který neuplatnil žádné námitky proti návrhu územního plánu poté, kdy již bylo zřejmé, že budou dotčeny zpracováním územní studie, tj. po prvním veřejném projednání návrhu územního plánu dne 2. 7. 2014. Sám stěžovatel ostatně polemizuje s napadeným soudním rozhodnutím na několika stranách a vyvrací jeho důvody – což by, měl-li by být rozsudek nepřezkoumatelný, bylo stěží možné. Za nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů nelze považovat ani situaci, kdy se krajský soud opře ve skutkově obdobném případě o argumentaci publikovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu, pokud použití takovéto argumentace řádně vysvětlí, ani situaci, kdy se stěžovatel s důvody rozhodnutí neztotožňuje a považuje je za nezákonné. Stěžovatel rozporuje skutečnost, že krajský soud převzal právní argumentaci Nejvyššího správního soudu, ačkoli sám s touto argumentací ve své žalobě polemizuje; krajský soud se ovšem s touto polemikou řádně vypořádal. Proto Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí krajského soudu není nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a přistoupil k posouzení otázky, zda právní hodnocení krajského soudu k otázce zákonnosti napadeného opatření obecné povahy bylo v souladu se zákonem.

[29] Nejvyšší správní soud předně uvádí, že obecně v procesu územního plánování dochází

k vážení řady zájmů soukromých i veřejných a výsledkem toho musí být rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými při zachování právem předvídané

proporcionality

a ochrany základních práv před svévolnými a excesivními zásahy. Rozhodnutí o distribuci zátěže v rámci určitého území při zachování výše zmíněných zásad je politickou diskrecí konkrétního zastupitelského orgánu územní samosprávy a vyjadřuje realizaci práva na samosprávu daného územního celku. Nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonných věcných rozhodnutí územní samosprávy by byly porušením ústavních zásad o dělbě moci (srov. bod 114 rozsudku NSS ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010 – 103). Nejvyšší správní soud poukázal ve své judikatuře i na to, že při hodnocení zákonnosti územně plánovací dokumentace se řídí zásadou zdrženlivosti (srov. rozsudek ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 – 73, č. 1462/2008 Sb. NSS). Ke zrušení opatření obecné povahy by měl proto soud přistoupit, pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření jako celku.

[30] Jinými slovy, přijetím územního plánu či jeho změny dochází prakticky vždy k určitému dotčení na vlastnickém právu soukromých osob, neboť vymezení určité plochy pro určitý účel s sebou nese nemožnost změnit stávající využití nemovitosti pro jiný, než územním plánem plánovaný účel. Úkolem soudu v rámci přezkumu zásahu do práv stěžovatele je proto, za splnění dalších podmínek, zjistit, zda si pořizovatel územního plánu nepočínal zjevně svévolně či diskriminačně, zda úkoly a cíle, které prostřednictvím územního plánu naplňuje, jsou legitimní a zákonné, a zda se v případě omezení vlastnických práv jedná o omezení v nezbytně nutné míře, vedoucí rozumně k zamýšlenému cíli a je činěno nejšetrnějším možným způsobem.

[31] Z územního plánu zjistil soud následující relevantní informace vztahující se k pozemkům stěžovatele: Územní plán v I. A textové části na str. 72 v části I. A. I) Vymezení ploch a koridorů, ve kterých je rozhodování o změnách v území podmíněno zpracováním územní studie, uvedl: „Územní plán Hranic navrhuje plochy, ve kterých je rozhodování o změnách v území podmíněno zpracováním územní studie. Účelem porřízení těchto studií je ověření optimálního využití plochy, její parcelace a základní prvky výškového a prostorového uspořádání, včetně řešení jejich obsluhy a napojení na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu a vymezení ploch veřejných prostranství v minimálním rozsahu 1000 m² na každé 2 ha zastavitelných ploch bydlení, rekreace, občanského vybavení nebo smíšené obytné (do této výměry se nezapočítávají pozemní komunikace.“ Pro posuzovanou věc rozhodné územní studie byly vymezeny v I. A textové části územního plánu na str. 73 následovně: „, US 9 – Hranice – průmyslová zóna Potštátská zahrnuje - zastavitelnou plochu: **Z 36**. Lhůta pro porřízení této územní studie, pro její schválení pořizovatelem a vložení dat o této studii do evidence územně plánovací činnosti se stanovuje do 4 let po vydání územního plánu. US 10 - Hranice – Severovýchodní spojka silnic I/47 a II/440 zahrnuje - plochy přestavby **P 39**, **P 40**; zastavitelné plochy **Z 38**, **Z 39**, **Z 58**, **Z 59**, **Z 60**, **Z 61**, **Z 78**, **Z 79**; rezervní zastavitelné plochy **R 16**, **R 19**, **R 20**. Kromě obecných úkolů uvedených v bodě 1. této kapitoly bude účelem této studie také návrh vhodného řešení zapojení spojky silnic I/47 a II/440 do tras těchto nadřazených komunikací, které vyhoví podmínkám provozu a bezpečnosti a plynulosti dopravy, stanoveným správci dotčených silnic. Rovněž budou prověřeny prostorové možnosti trasy této

pokračování

spojky vedené v zájmovém území železnice, kde bude navrženo mimoúrovňové křížení s dráhou.“ Lhůta pro pořízení územní studie ÚS 10 byla rovněž stanovena na 4 roky.

[32] Podle § 30 odst. 1 stavebního zákona „*územní studie navrhuje, prověřuje a posuzuje možná řešení vybraných problémů, případně úprav nebo rozvoj některých funkčních systémů v území, například veřejné infrastruktury, územního systému ekologické stability, které by mohly významně ovlivňovat nebo podmiňovat využití a uspořádání území nebo jejich vybraných částí.*“ Podle odst. 2 téhož ustanovení „*pořizovatel pořizuje územní studii v případech, kdy je to uloženo územně plánovací dokumentací, z vlastního nebo jiného podnětu. V zadání územní studie určí pořizovatel její obsah, rozsah, cíle a účel.*“

[33] Dle § 43 odst. 2 stavebního zákona „*v územním plánu lze vymezit plochu nebo koridor, v němž je rozhodování o změnách v území podmíněno smlouvou s vlastníky pozemků a staveb, které budou dotčeny navrhovaným záměrem, jejímž obsahem musí být souhlas s tímto záměrem a souhlas s rozdělením nákladů a prospěchů spojených s jeho realizací (dále jen „dohoda o parcelaci“), zpracováním územní studie nebo vydáním regulačního plánu. V případě podmíněného rozhodování územní studií jsou součástí územního plánu podmínky pro její pořízení a přiměřená lhůta pro vložení dat o ní do evidence územně plánovací činnosti (§ 30 odst. 5); marným uplynutím lhůty omezení změn v území zaniká. V případě podmíněného rozhodování regulačním plánem je součástí územního plánu zadání regulačního plánu a u regulačního plánu z podnětu přiměřená lhůta pro jeho vydání. Podmínka vydání regulačního plánu z podnětu pozbývá platnosti marným uplynutím uvedené lhůty. Podmínka vydání regulačního plánu na žádost pozbývá platnosti, pokud k vydání nedojde do 1 roku od podání úplné žádosti v souladu se zadáním regulačního plánu; do uvedené lhůty se nezapočítává doba, po kterou žadatel zajišťoval úpravu návrhu regulačního plánu podle výsledků projednání“ (pozn. zvýrazněno Nejvyšším správním soudem).*

[34] Jak z judikatury Nejvyššího správního soudu, tak i z odborné literatury vyplývá, že účelem územní studie jako podmínky pro rozhodování o změnách v území je odložit rozhodování

do doby, než bude prověřeno podrobnější řešení území. Do doby pořízení územní studie, schválení jejího využití a následného vložení dat o ní do systému evidence územně plánovací činnosti nelze o změnách v území rozhodnout. Územní studie jako podmínka pro rozhodování blokuje využití území obdobně jako stavební uzávěra. V případě územní studie se jedná

o neformální odborný podklad určený k ověření požadavků na ochranu hodnot území, k navržení, prověření a posouzení záměrů na změny v jeho využití, variant řešení vybraných problémů a úprav nebo rozvoje některých funkčních systémů v území. Územní studií tak lze prověřovat a posuzovat jakékoliv změny v území bez formálních náležitostí, které jsou naproti tomu vyžadovány u pořizování územně plánovací dokumentace, tj. u zásad územního rozvoje, územního plánu a regulačního plánu. Pořizování územní studie je ukončeno tím, že pořizovatel schválí možnost využití územní studie pro účely stanovené v § 25 stavebního zákona (využití jako územně plánovacího podkladu) a zajistí vložení dat o ní do evidence územně plánovací činnosti (Machačková, J. *Stavební zákon. Komentář*. 2. vyd. Praha : C. H. Beck, 2013, dále Potěšil, L. et al. *Stavební zákon – online komentář*. 4. aktualizace. Praha : C. H. Beck, 4/2015). K tomu lze odkázat i na rozsudek zdejšího soudu ze dne 20. 1. 2010, č. j. 1 Ao 2/2009 - 8 nebo ze dne 20. 12. 2016, č. j. 8 As 152/2015 - 103.

[35] Obsah územní studie stavební zákon ani prováděcí vyhlášky podrobněji neupravují, je stanoven v zadání územní studie, které zpracovává pořizovatel. Zadání územní studie má být stručné a oproštěné od zbytečných formalit; je podkladem pro zpracování návrhu územní studie projektantem. Zadání musí obsahovat všechno, co je významné a potřebné pro naplnění účelu pořizované územní studie (Průcha, P. Stavební zákon: Praktický komentář. Praha: Leges, 2017). S uvedenými závěry se zdejší soud ztotožnil a považuje je v posuzované věci za plně aplikovatelné.

[36] Nejvyšší správní soud souhlasí s názorem krajského soudu, podle něhož odpůrce dostatečně zdůvodnil, z jakého důvodu musí být ke změnám v území zpracovány územní studie. Textová část územního plánu obsahuje cíle a účel pořízení územních studií; je zde vyjádřeno,

o jaké problémy v území se jedná („ověření optimálního využití plochy, její parcelace a základní prvky výškového a prostorového uspořádání“) a co je cílem jejich řešení („řešení jejich obsluhy a napojení na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu a vymezení ploch veřejných prostranství v minimálním rozsahu 1000 m² na každé 2 ha zastavitelných ploch bydlení, rekreace, občanského vybavení nebo smíšené obytné“). Konkrétně pak u jednotlivých územních studií odpůrce stanovil rozsah řešeného území, tj. které plochy územní studie zahrnují, a v závislosti na rozsahu řešeného území a požadovaném obsahu v případě ÚS 10 blíže specifikoval další podrobnosti na obsah řešení územní studie („kromě obecných úkolů uvedených ..“). Uvedené cíle a účel vychází ze základní koncepce rozvoje území obce, ochrany a rozvoje jeho hodnot, jak jsou uvedeny v I. A textové části na str. 2 v části I. A. b): „Hlavní cíle koncepce ÚP Hranice z hlediska rozvoje města Hranice a jeho integrovaných částí vycházejí ze Zásad rozvoje Olomouckého kraje, které jsou zpřesněny podle potřeb správního území obce s rozšířenou působností (ORP) Hranice a požadavků města v podrobnostech územního plánu: .. - zajistit dobudování veřejné technické a dopravní infrastruktury“. Pokračují v I. A textové části na str. 13 v části I. A. d) Koncepce veřejné infrastruktury, včetně podmínek pro její umístování: „Koncepce rozvoje veřejné technické infrastruktury vychází z orientační bilance vývoje počtu obyvatel, bytů (viz odůvodnění územního plánu, kap. II. C. j). d1)“. V části d1) Dopravní infrastruktura je pak pod bodem 1. 1. 3 na nadřazené komunikační síti navrženo: „Spojka silnic I/47 (od nadjezdu na železniční trati č. 280) a II/440 (kde navazuje na spojkou silnic II/440 a III/44021 vedenou přes Struhlovsko) pro dopravní obsluhu stávajících a navržených ploch výroby a skladování – VL a VT (k. ú. Hranice); podmínkou pro realizaci napojení spojky silnic na nadřazenou dopravní infrastrukturu je zpracování územní studie, jejíž obsahem bude nalezení takového technického řešení, které bude v souladu s platnou legislativou a platnými technickými předpisy (blíže viz kap. I. a. j.).“

[37] S ohledem na uvedené lze ve shodě se stěžovatelem konstatovat, že účelem ÚS 10 bylo nalézt technicky realizovatelnou variantu severovýchodní spojky silnic. Další argumentaci stěžovatele směřující k jinému skutečnému účelu ÚS 10 a blokaci výstavby v území však již Nejvyšší správní soud považuje za spekulativní a nepřípadnou. Odpůrce si při požadavku na zpracování územních studií nepočínal zjevně svévolně, ale činil tak s ohledem na legitimní

pokračování

a zákonné cíle stanovené v územním plánu. Vzhledem k povaze územní studie jakožto neformálního odborného podkladu, jenž přináší možnost flexibilně ověřovat různé varianty řešení problémů, stěžovateli nelze přisvědčit ani v jeho nárocích na odůvodnění územní studie obdobně, jako je tomu u stavební uzávěry. Jak již Nejvyšší správní soud uvedl výše (odst. 34), povaha územní studie jako neformálního podkladu a stavební uzávěry je rozdílná, což se projevuje i v nárocích na jejich odůvodnění. K tomu Nejvyšší správní soud dodává, že zpochybňování možných konkrétních stavebních záměrů je nutné řešit až v rámci územního či stavebního řízení. Územní studie nemůže z povahy věci řešit takové konkrétní problémy, jako jsou přesný tvar a výška staveb, konkrétní umístění či půdorys staveb atd. Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2010, č.j. 7 As 13/2010 - 145, stěžovatelé ani jiné osoby, jejichž práva mohou být územním rozhodnutím dotčena, nemají subjektivní veřejné právo na to, aby poměry v území, v němž se nachází jejich majetek, byly navždy konzervovány a nemohly se změnit.

[38] Obdobně namítá-li stěžovatel nezákonnost podmínění změn v území zpracováním ÚS 9, lze jej odkázat na společný cíl územních studií, doplněný o odkaz krajského soudu na přílohu č. 2 odůvodnění textové části územního plánu na str. 24, specifikující průmyslovou zónu Potštátská. Zde odpůrce vysvětlil jako důvod navržení průmyslové zóny její vhodnou polohu vůči obytnému území města a možnosti přímého napojení prostřednictvím silniční sítě vedené mimo obytné území na dálnici D1: „*Využívá rovněž nově navrženou komunikaci propojující průmyslovou zónu v severovýchodním (Sigma) a východním (Tondach, Cementárna Hranice) okraji zastavěného území Hranic na dálnici D1 a silnici I/47, která má odlehčit obytnému území města od těžké nákladní dopravy. Prověření této plochy územní studií je podmínkou pro rozhodování o změnách ploch s rozdílným způsobem využití. Etapizace zástavby bude řešena ÚS Hranice – Průmyslová zóna Potštátská.*“ Dle Nejvyššího správního soudu je tak ve svém souhrnu zřejmý celkový důvod vzniku průmyslové zóny a dále, za jakým účelem a s jakým zadáním bude pořízena příslušná územní studie. Ačkoliv lze připustit jistou stručnost odůvodnění přijatého řešení, nejedná se dle Nejvyššího správního soudu, i s ohledem na zásadu zdrženlivosti, o vadu, která by odůvodňovala zrušení napadené části územního plánu.

[39] Nejvyšší správní soud tak dospěl k závěru, že napadený rozsudek byl vydán v souladu se zákonem, neboť krajský soud právní závěry, k nimž dospěl, řádně a přezkoumatelným způsobem odůvodnil a tyto mají oporu jak v zákoně, tak v ustálené judikatuře správních soudů.

[40] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji dle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[41] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Navrhovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch. Odpůrci, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení příslušelo právo na náhradu nákladů řízení vzniklých v důsledku zastoupení advokátem, soud toto právo nepřiznal. Neshledal, že by se jednalo o náklady důvodně vynaložené, neboť povinnost správního úřadu jím vydaný akt hájit u soudu představuje samozřejmou součást povinností plynoucích z běžné správní agendy, k níž je úřad personálně i finančně ze státního rozpočtu vybavován. Nic na tom nemění ani to, že územní plán vydává v

samostatné působnosti zastupitelstvo obce a že pasivně legitimovaným je obec, jejíž zastupitelstvo územní plán (či jeho změnu) vydalo. Proces pořizování územního plánu se děje v působnosti přenesené a je tak nepochybně výkonem státní správy, jehož součástí je i schopnost kvalifikovaně hájit svá rozhodnutí, resp. správní akty, vč. opatření obecné povahy, jako tzv. aktu smíšeného, bez nutnosti využívat právní pomoci advokátů. Nelze proto podle Nejvyššího správního soudu spravedlivě žádat po navrhovateli, aby hradil náklady vzniklé tím, že odpůrce udělil k zastupování plnou moc advokátovi (srov. rozsudek NSS ze dne 30. 10. 2012, č. j. 2 As 104/2012 – 35, publ. pod č. 2755/2013 Sb. NSS, a jemu předcházející nálezy Ústavního soudu ze dne 14. 9. 2010, sp. zn. III. ÚS 1180/10, ze dne 23. 11. 2010, sp. zn. III. ÚS 2984/09, a ze dne 13. 8. 2012, sp. zn. II. ÚS 2396/09, dostupných shodně z <http://nalus.usoud.cz>, v nichž ve vztahu k orgánům veřejné moci, jakož i územním samosprávným jednotkám, byla presumována existence dostatečného materiálního a personálního vybavení a zabezpečení k tomu, aby byly schopny kvalifikovaně hájit svá rozhodnutí, práva a zájmy, aniž by musely využívat v řízení před obecnými soudy právní pomoci advokátů.

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

V Brně dne 10. července 2020

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu