



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty, soudkyně Michaely Bejčkové a soudce Zdeňka Kühna v právní věci navrhovatele: **Č. O.**, zastoupeného Mgr. Radanou Bužkovou, advokátkou se sídlem Údolní 406/48, Brno, proti odpůrci: **město Velké Bílovice**, se sídlem nám. Osvoboditelů 570, Velké Bílovice, zastoupenému Mgr. Bc. Peterem Mrázikem, advokátem se sídlem Pražákova 1008/69, Brno, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – územního plánu města Velké Bílovice vydaného usnesením č. 5/12/ZM/2016 ze dne 4. 10. 2016, a to v části týkající se zařazení pozemku parc. č. X v k. ú. V. B. do plochy veřejných prostranství, v řízení o kasační stížnosti navrhovatele proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 28. 3. 2019, čj. 63 A 14/2018-63,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Navrhovatel **je povinen** zaplatit odpůrci náhradu nákladů řízení ve výši **4 114 Kč**, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku do rukou jeho zástupce Mgr. Bc. Petera Mrázika, advokáta.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] V územním plánu města Velké Bílovice vydaném dne 4. 10. 2016 byl pozemek parcelního čísla X zařazen do plochy PV (plochy veřejného prostranství). Navrhovatel nabyl pozemek od České republiky na základě kupní smlouvy téměř o rok později (s účinky ke dni 27. 9. 2017; smlouva byla uzavřena 10. 7. 2017), zaplatil za něj 100 000 Kč.

Domníval se, že jde o stavební parcelu vhodnou pro výstavbu bytového domu, ale následně zjistil, že podle nového územního plánu již na pozemku nelze postavit ani bytový, ani rodinný dům. Domáhal se proto u krajského soudu zrušení územního plánu v části, která jeho pozemek zařadila mezi plochy veřejných prostranství.

[2] Krajský soud návrh zamítl. Územní plán byl podle něj pořízen v souladu se zákonem. Plocha Z22 (na níž leží navrhovatelův pozemek) byla již v návrhu z května 2013 charakterizována jako veřejné prostranství pro obsluhu rozvojové lokality (obsluhou bylo míněno pěší propojení). Kupní smlouva ani vystupování Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových při nabízení a prodeji pozemku nejsou předmětem soudního přezkumu v této věci. Stejně tak se soud nemůže zabývat otázkami, které souvisejí se stavebním řízením a s novostavbou na sousedním pozemku.

II. Kasační řízení

[3] Navrhovatel (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Krajský soud se podle něj nezabýval všemi návrhovými body, jeho argumenty nejsou založeny na spolehlivě zjištěném stavu věci a nejsou správné. Bod 35 rozsudku reaguje na něco, co stěžovatel nenamítal (procesní aspekty pořizování územního plánu). Bod 36 je velmi obecný, až nepřezkoumatelný. V bodě 37 krajský soud zdůraznil, že stěžovatelův pozemek (na němž nelze vybudovat pozemní komunikaci o minimální šířce 8 m) má sloužit pouze k *pěšímu* propojení rozvojové lokality z ulice Záhumní; nevyjádřil se však k tomu, že podle *Koncepce veřejných prostranství* (str. 56 odůvodnění územního plánu) jsou plochy veřejných prostranství, které jsou navrženy pro obsluhu rozvojových ploch, vymezeny v šíři minimálně 8 m. Stejně tak krajský soud neobjasnil, proč považuje zvolené řešení za logické, vhodné a přiměřené. U takto zásadní změny je však nutné podrobné vysvětlení, v čem je spatřován veřejný zájem a jaké jsou konkrétní důvody k tomu, aby vlastník pozemku byl zbaven možnosti výstavby na pozemku dosud stavebním. Krajský soud nijak nereagoval ani na námitku, podle níž cílem funkční změny stěžovatelova pozemku nebylo vytvořit podmínky pro veřejně prospěšnou stavbu, ale zabránit stěžovateli ve výstavbě: takové řešení by mohlo být zjevně hmotněprávně nepřiměřené.

[4] Stěžovatel se nedomáhal, jak mu to krajský soud podsouvá, přezkumu otázek týkajících se stavebního řízení a novostavby na sousedním pozemku. Postrádal však v (novém) územním plánu vysvětlení k tomu, že stavební úřad zde povolil stavbu, která byla v rozporu s tehdy platným územním plánem. Krajský soud se nezabýval ani tím, že odpůrce zahrnul pozemek pod novostavbou do funkční plochy, ve které lze opět umístit stavbu bytového domu maximálně o dvou nadzemních podlažích a podkroví, jako by snad využitelnost této plochy nebyla omezena žádným územním rozhodnutím; přitom vydané územní rozhodnutí je pro územní plán závazným podkladem. Odpůrce se sice o vydaném územním rozhodnutí a stavebním povolení pro stavbu na sousedním pozemku nezmiňuje, ale přijatým řešením fakticky vytváří podmínky pro to, aby bytový dům, ač povolený v rozporu se zákonem, mohl vzniknout.

[5] Odpůrce ve svém vyjádření zdůraznil, že stěžovateli je nutno přičíst i pasivitu jeho právního předchůdce během projednávání územního plánu. Nelze ani tvrdit, že

pokračování

stěžovatel byl „zbaven“ možnosti výstavby bytového domu, neboť v době přijetí územní plánu žádnou takovou možnost neměl. Krajský soud tak přezkoumal stěžovatelovy námitky nad rámec toho, co od něj judikatura požaduje. Kasační námitky jsou jinak podle odpůrce formální až formalistické.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[6] Kasační stížnost není důvodná.

[7] NSS považuje rozsudek krajského soudu za dostatečně zdůvodněný i věcně správný. Podstatná argumentace rozsudku se nachází v bodech 32–39; není tedy příliš dlouhá, ale jde o přiměřenou reakci na ty žalobní námitky, které stěžovatel uplatnil.

[8] Žaloba totiž sice (1) tvrdí, že stěžovatelův pozemek měl zůstat zastavitelnou plochou, ale připisuje pochybení ani ne tak pořizovateli územního plánu (tím zde byl Městský úřad Břeclav) či městu Velké Bílovice jako jeho objednateli, ale spíše stavebnímu úřadu a především Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových, který se stěžovatelem jednal o koupi pozemku. Stěžovatel si je vědom toho, že mohl své současné situaci předejít: sám uvádí, že až po koupi pozemku „zjistil, že *nebyl dostatečně opatrný*“, neboť si předem neověřil, že výstavba bytového domu na tomto pozemku už není možná. Pokud by „*věděl, k jakému účelu lze pozemek použít, zcela jistě by jej nekupoval*“. Vytýká však Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových, že jej pravdivě neinformoval o aktuálním určení pozemku (i když současně připouští, že si to měl sám ověřit). Současně se domnívá, že odpůrce měl již dříve ve veřejném zájmu požádat Českou republiku o bezúplatný převod pozemku nebo se měl sám zúčastnit výběrového řízení na prodej pozemku (z nějž nakonec vítězně vzešel stěžovatel) a pokusit se pozemek zakoupit. Odpůrce podle něj pochybil tím, že nevyužil již dříve možnosti využít sporný pozemek jako veřejné prostranství, čímž by se vyhnul nutnosti platit náhradu za změnu v území podle § 102 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

[9] V další části žaloby (2) vznáší stěžovatel své výhrady proti bytovému domu, který byl povolen na hranici sousedního pozemku a jehož konkrétní stavební řešení (s bočním přesahem střechy a s okny a větracími otvory v boční stěně) do budoucna znemožňuje zástavbu proluky na stěžovatelově pozemku bytovým domem. Podle stěžovatele neměly stavební úřad ani Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových takový stav tolerovat.

[10] Stěžovatel v žalobě konečně (3) tvrdí, že zařazení jeho budoucího pozemku do ploch veřejných prostranství je nepřiměřené, neodůvodněné a není ve veřejném zájmu, protože dopravní obslužnost rozvojové lokality lze zajistit i díky už existující obslužné pozemní komunikaci. Krom toho šířka jeho pozemku se pohybuje od 5,5 do 7 metrů, což nesplňuje požadavek územního plánu na minimální šíři 8 metrů, a už vůbec ne požadavky na pozemek pro pozemní komunikaci (12 m, nebo 10,5 m pro jednosměrku).

[11] Krajský soud si byl vědom toho, že ani stěžovatel, ani původní vlastník pozemku nevznesli při projednávání územního plánu žádné námitky či připomínky k zařazení pozemku parcelního čísla X mezi plochy veřejných prostranství. Zabýval se však uplatněnými žalobními body v souladu s usnesením rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, čj. 1 Ao 2/2010-116, č. 2215/2011 Sb. NSS. Z tohoto usnesení především plyne, že soud nemůže *odmítnout* projednat žalobu jen proto, že žalobce zůstal při projednávání územního plánu pasivní; i taková žaloba tedy bude přípustná. Jiná věc je ale míra podrobnosti, v jaké bude soud jednotlivá tvrzení zkoumat, a s tím související pravděpodobnost procesního úspěchu.

[12] Rozšířený senát ve svém usnesení zopakoval jednotlivé okruhy, jimiž se soud při přezkumu opatření obecné povahy zabývá (tzv. *algoritmus přezkumu*, srov. rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS):

- 1) pravomoc správního orgánu vydat opatření obecné povahy,
- 2) otázka, zda správní orgán nepřekročil při vydávání opatření obecné povahy meze své působnosti,
- 3) otázka, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem,
- 4) obsah opatření obecné povahy z hlediska rozporu se zákonem,
- 5) obsah opatření obecné povahy z hlediska přiměřenosti.

Stěžovatelovy námitky spadají výlučně pod body 4 a 5, a právě ve vztahu k námitkám tohoto typu zdůraznil rozšířený senát, že řízení před soudem „*není nástrojem rozhodování věcných sporů o využití území; tyto spory zásadně mají být vypořádány v řízení před správními orgány*“ (bod [26] usnesení). I pasivnímu účastníku se tak dostane věcného projednání žaloby, ale správní soud bude vždy zvažovat, nakolik může přezkoumávat konkrétní určení pozemku stanovené územním plánem.

[13] Krajský soud správně uvedl, že při projednávání územního plánu nezazněly žádné argumenty proti zařazení stěžovatelova pozemku do ploch veřejných prostranství, a naopak pro jeho ponechání v zastavitelných plochách. Proto nebylo namístě, aby krajský soud jako první hodnotil, zda je tento krok přiměřený. Takovou úvahu by krajský soud měl provést jen tehdy, jestliže taková věcná výhrada byla vznesena už při přípravě územního plánu, pořizovatel územního plánu se s ní vypořádal v odůvodnění územního plánu a odpůrce by jeho vysvětlení neuspokojilo. I v takovém případě ale platí, že žádný vlastník v území řešeném územním plánem nemá subjektivní právo na stanovení právě takového konkrétního využití svého pozemku, které by plně vyhovovalo jeho soukromoprávním zájmům (srov. rozsudky NSS ze dne 28. 3. 2008, čj. 2 Ao 1/2008-51; ze dne 18. 11. 2010, čj. 7 Ao 5/2010-68; či ze dne 19. 5. 2011, čj. 1 Ao 2/2011-17).

[14] Nynější věc je právně jednoznačná a skutkové okolnosti jen dokreslují nevyhnutelný výsledek soudního řízení. Stěžovatel koupil za cenu 100 000 Kč sporný pozemek už jako veřejné prostranství (jde o pozemek o celkové ploše 231 m², který má podle informací samotného stěžovatele ve svém nejširším místě 7 m); nyní tvrdí, že kvůli územnímu plánu přišel o možnost postavit zde bytový dům, a požaduje, aby důvody změny funkčního určení pozemku byly v územním plánu podrobně vysvětleny. Takový požadavek ale není – kvůli absolutní pasivitě (předchozího) vlastníka při projednávání územního plánu – opodstatněný (stěžovateli lze přičítat i pasivitu jeho právního

pokračování

předchůdce, viz rozsudek NSS ze dne 6. 11. 2014, čj. 7 As 186/2014-49). Jak je zřejmé už ze stěžovatelových náznaků v žalobě, nejde tu ani tak o zásah do veřejných subjektivních práv jako o špatnou investici a odpovědná je za ni především stěžovatelova vlastní nedostatečná obezřetnost.

[15] Věc nelze srovnávat s případem řešeným v rozsudku ze dne 25. 6. 2014, čj. 8 AOs 4/2013-50. Zde se vlastník jednak již při projednávání územního plánu bránil proti změně funkčního určení sice jiných svých pozemků, ale v téže lokalitě (dříve zastavitelných v komerční ploše, nyní zařazených do krajinné zeleně), a poukazoval přitom na své stavební záměry; jednak se územní plán nijak nevypořádal s dříve vydaným územním rozhodnutím, které v dané ploše umísťovalo bytový dům a další související objekty. NSS zde však rovněž podotkl, že *„pokud vlastník zůstane při procesu přijímání územního plánu nečinný a neuplatní námitky, nemůže pořizovateli územního plánu následně před soudem úspěšně vytýkat, že změna funkčního využití jeho pozemku není detailně odůvodněna a že neobsahuje odpověď na výtky, které vlastník uplatní ve fázi soudního přezkumu“* (bod 22).

[16] Stěžovatelův odkaz na § 102 stavebního zákona pokládá NSS za nevhodný. Toto ustanovení upravuje mj. náhradu náležející vlastníku pozemku, jemuž vznikla prokazatelná majetková újma tím, že nový územní plán zrušil určení pozemku k zastavění. Na projednávanou situaci ale toto ustanovení nijak dopadat nemůže, protože stěžovatel koupil pozemek již jako veřejné prostranství.

[17] Bod 35 rozsudku krajského soudu není nijak závadný. Jde o jakousi obecnou pasáž, která hodnotí pořizování územního plánu města Velké Bílovice po procesní stránce. Pasáž by tu nutně být nemusela, ale jen proto není nezákonná. Je tu ostatně i konkrétní údaj týkající se přímo stěžovatele: krajský soud zde upozornil na to, že plocha Z22 byla charakterizována jako veřejné prostranství již v návrhu z května 2013.

[18] Bod 36 rozsudku krajského soudu je obecný – což mu stěžovatel vytýká – jen v té míře, v jaké byla obecná i stěžovatelova žalobní námitka v části týkající se porušení § 18 a § 19 stavebního zákona (kapitola III bod 3 žaloby). Na zbylou část této pasáže žaloby, v níž se hovoří o zásahu do stěžovatelova vlastnického práva ve větší než v nezbytně nutné míře a o náznacích libovůle pořizovatele územního plánu, pak dopadá výše popsané omezení přezkumné pravomoci soudu, který je jako první konfrontován s námitkami nepřiměřenosti podle bodu 5 algoritmu.

[19] Rovněž bod 37 rozsudku krajského soudu je podle NSS dostatečný. Ačkoli obecně počítá odůvodnění územního plánu (na str. 56) s tím, že *„plochy veřejných prostranství, navržené pro obsluhu rozvojových ploch, jsou vymezeny v šíři min. 8 m, která umožňuje řešení průchodu místních obslužných komunikací, technické infrastruktury, ploch pro pohyb pěších a zeleně, podle str. 28 textové části územního plánu, bodu D 4, je plocha Z22 určena pro obsluhu rozvojové lokality smíšené obytné a pěší propojení. Není přitom sporu o to, že stěžovatelův pozemek, který je prolukou mezi dvěma bytovými domy, umožňuje pěším projít na severovýchodní okraj města (do rozvojové plochy). Nevadí ani, jak na to stěžovatel poukazuje, že přístup do této rozvojové plochy je možný i odjinud: je na úvaze*

obce, jak konkrétně a z kolika směrů zajistí obslužnost rozvojové lokality (srov. rozsudek NSS ze dne 14. 5. 2018, čj. 8 As 256/2017-38).

[20] Stěžovatel sice tvrdí, že se u krajského soudu nedomáhal přezkumu stavebního řízení na sousedním pozemku, ale i podle NSS jeho žaloba mířila v jedné své části právě proti tomu. Současně NSS souhlasí s tím, že není úkolem ani krajského soudu, ani jeho vlastním, aby se zabývali zákonností rozhodnutí o umístění stavby či stavebního povolení vztahujícího se k sousednímu pozemku. Nelze jistě – jak si to asi stěžovatel původně přál – zastavět proluku, pokud má jeden ze sousedních domů v boční stěně okna a větrací otvory. To, že existence a konkrétní vzhled této sousední stavby ovlivnila funkční určení stěžovatelova pozemku v územním plánu, je však jen stěžovatelova spekulace, kterou se soud nemůže nijak zabývat.

IV. Závěr a náklady řízení

[21] Jelikož stěžovatelovy námitky nebyly důvodné, NSS zamítl kasační stížnost podle § 110 odst. 1 s. ř. s.

[22] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, a proto je povinen nahradit úspěšnému odpůrci náklady zastoupení.

[23] Ve správním soudnictví obvykle není přiznávána náhrada nákladů řízení za právní zastoupení „profesionálním“ správním orgánům, o nichž se předpokládá, že budou způsobilé hájit svá rozhodnutí či své postupy před soudem samy. Výjimku z tohoto pravidla ale tvoří právě část agendy přezkoumávání opatření obecné povahy, v níž na straně odpůrce často stojí malé obce, které nemají potřebný odborný aparát (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 31. 3. 2015, čj. 7 Afs 11/2014-47, č. 3228/2015 Sb. NSS, bod 29). Odpůrce je titulárně městem (o 3 900 obyvatelích) a má i svůj stavební úřad. Z veřejně dostupných webových stránek je však patrné, že ani na jeho stavebním úřadu nepracují právníci; nelze proto rozumně očekávat, že by odpůrce sám bez pomoci právníka kvalifikovaně argumentoval před soudem v odborných otázkách, k nimž patří otázky územního plánování. Náklady odpůrce na právní zastoupení tak byly účelně vynaloženy a při procesním úspěchu náleží odpůrci jejich náhrada.

[24] Náklady jsou zde tvořeny částkou výši 3 100 Kč za jeden úkon právní služby, tj. vyjádření ke kasační stížnosti [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu], a paušální náhradou hotových výdajů ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu), celkem tedy 3 400 Kč. Tuto částku je třeba zvýšit o DPH ve výši 21 %, jejímž je odpůrcův advokát plátcem; dohromady to činí 4 114 Kč.

[25] NSS nepřehlédl, že krajský soud naopak odpůrci nepřiznal náklady zastoupení a zdůvodnil to právě tím, že odpůrce má k dispozici „dostatečně personálně vybavený“ městský úřad. Postoj krajského soudu nelze považovat za chybný, neboť kritéria pro hrazení nákladů žalovanému, která vymezil rozšířený senát, jsou velmi obecná a poskytují rozhodujícímu soudu velkou míru uvážení v konkrétních případech. NSS má za to, že

pokračování

správnější je náhradu nákladů v této věci přiznat; v jeho úvaze však hrálo roli i to, že nyní se rozhoduje o kasační stížnosti, tj. už ve druhém stupni soudního řízení. V tomto řízení se předpokládá, že strany se nebudou tolik přít o otázky skutkové, ale budou klást důraz na ryze právní argumentaci, která by měla být pokud možno ještě „kvalifikovanější“ než v řízení o žalobě. Tím spíš je tak namístě, aby malé město, navíc bez vlastních právníků na stavebním úřadě, využilo v řízení o kasační stížnosti služeb advokáta.

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

V Brně dne 21. července 2020

Ondřej Mrákota
předseda senátu