



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Petra Mikeše a soudců Milana Podhrázkého a Jitky Zavřelové v právní věci navrhovatelky: **REZIDENCE NAD JEZEREM s.r.o.**, se sídlem Věžeňská 912/6, Praha 1, zastoupená Mgr. Ing. Martinem Součkem, advokátem se sídlem U soudu 1971/3, Teplice, proti odpůrci: **Město Doksy**, se sídlem nám. Republiky 193, Doksy, zastoupené JUDr. Oldřichem Filipem, advokátem se sídlem Jiráskova 613, Česká Lípa, za účasti osob zúčastněných na řízení: I) V. P., II) R. V., III) TJ Staré Splavy, z. s., se sídlem Jarmilina stezka 256, Doksy, IV) J. M., V) Ing. J. M., VI) BUILDING TM INVESTMENT a. s., se sídlem Žampionová 173, Praha, a VII) D. Š., o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy - územního plánu města Doksy ze dne 18. 9. 2017, čj. MUDO/7807/2017, o kasační stížnosti navrhovatelky proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočky v Liberci z 11. 4. 2018, čj. 64 A 1/2018-121,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Navrhovatelka **je povinna** zaplatit odpůrci na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku 4 114 Kč k rukám zástupce odpůrce JUDr. Oldřicha Filipa, do 30 dnů od právní moci rozsudku.
- III. Osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Zastupitelstvo města Doksy vydalo dne 18. 9. 2017 opatření obecné povahy – Územní plán města Doksy čj. MUDO/7807/2017 (dále „územní plán“). Pozemek navrhovatelky

parc. č. X v katastrálním území D. u M. J. (dále též „pozemek navrhovatelky“ nebo „pozemek stěžovatelky“) je v něm vymezen jako lesní plocha.

[2] Navrhovatelka se u Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočky v Liberci (dále „krajský soud“) domáhala zrušení části územního plánu v rozsahu, v jakém se týkal jejího pozemku, pokud jde o jeho funkční vymezení jako plochy NL – lesní plocha.

[3] Krajský soud napadeným rozsudkem návrh zamítl. Podle krajského soudu bylo rozhodnutí o námitkách navrhovatelky k územnímu plánu odůvodněno dostatečně a z územního plánu plyne, že námitky byly postoupeny dotčeným orgánům k vyjádření. Uvedené orgány se ztotožnily s návrhem rozhodnutí o námitkách, a proto by bylo přehnaným formalismem požadovat uvedení jejich stanoviska v rozhodnutí o námitkách, neboť je nijak neovlivnila. Přestože pozemek navrhovatelky byl dříve vyňat z pozemků určených k plnění funkcí lesa, je právem odpůrce trvat na zachování převážně lesního charakteru pozemku navrhovatelky. Ani oplocení jejího pozemku nevylučuje jeho zařazení do lesních ploch. U navrhovatelky nedošlo k žádné změně oproti předchozímu územnímu plánu, neboť ani dříve nebylo možné dané pozemky zastavět a stavby jí zmiňované jsou na pozemcích jiných vlastníků. Navrhovatelce nemohlo vzniknout legitimní očekávání, že bude změněna možnost využití pozemku. Krajský soud dospěl k závěru, že navrhovatelka nebyla diskriminována tím, že pozemky na sever od jejího pozemku (zastavitelná plocha Z 48) nebo pozemky charakterem jejímu pozemku podobné jsou nyní nově zařazeny jako plocha občanského vybavení. Zmíněné pozemky jsou totiž na břehu Máchova jezera, kde se vymezení takové plochy nabízí, zatímco pozemek navrhovatelky je umístěn jinde a je u něj pochopitelná snaha zachovat porost zelení. O diskriminaci nejde ani ve srovnání se zastavitelnou plochou Z 28 vymezenou jako plocha občanského vybavení. Ta se nachází v jižní části obce, u níž nebyla zjevně dána potřeba chránit krajinný ráz, tak jako je tomu třeba v blízkosti Máchova jezera. Pokud jde o pozemek odpůrce s minigolfem (parc. č. X), ten je stejně jako v minulosti plochou občanského vybavení. Rozdílné zařazení pozemku navrhovatelky není zjevným excesem. To, že nedošlo k podstatné změně u pozemku navrhovatelky, podle krajského soudu neznamená, že by nemohly být vymezeny nové plochy občanského vybavení jinde.

[4] Krajský soud dále dovodil, že k excesu nedošlo ani při vypořádání námitek vlastníků okolních pozemků. U osoby zúčastněné na řízení I. došlo pouze k zachování dosavadního stavu, u osoby zúčastněné na řízení VI. bylo též přijato řešení navazující na dosavadní územní plán. Námitkám uvedené osoby (ohledně pozemku parc. č. X) též zčásti nebylo vyhověno, a to ze stejného důvodu jako u navrhovatelky. Došlo tak k zachování kontinuity v územním plánu nejen ve vztahu k navrhovatelce. Krajský soud též uvedl, že přerušení zástavby v místech, kde se nachází pozemek navrhovatelky, je dlouhodobé, neboť dle územního plánu je zástavba střídána lesními plochami i na řadě dalších míst. Krajský soud se ztotožnil s cílem odpůrce řešit rozvoj zástavby v obci v jiných lokalitách. Jako opožděnou krajský soud shledal námitku, že zařazením pozemku navrhovatelky do lesní plochy oproti zařazení do krajinné zeleně dojde k rozšíření omezení vlastníka. Zařazení pozemku navrhovatelky do lesních ploch je sice omezující, intenzita zásahu však nepřesahuje spravedlivou míru vzhledem k veřejnému zájmu na zachování krajinného rázu.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření odpůrce

[5] V kasační stížnosti navrhovatelka (dále „stěžovatelka“) namítla, že krajský soud nesprávně posoudil právní otázku [§ 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, dále „s. ř. s.“]. Stěžovatelka má za to, že krajský soud nesprávně kvalifikoval svoji roli v rámci přezkumu opatření obecné povahy z hlediska jeho možného zásahu do práva na samosprávu. Pozemky odpůrce zalesněné stejnou měrou jako pozemek stěžovatelky byly diskriminačně zařazeny do ploch občanského vybavení, zatímco související pozemek stěžovatelky zůstal nezastavitelnou plochou a byl vymezen jako plocha lesní. K nesprávnému posouzení došlo i v důsledku neprovedení navrhovaných důkazů (porovnání územního plánu se současným stavem) a naopak provedením důkazu – ortofotomapy, bez bližšího určení data pořízení, neboť se jednalo o důkaz překvapivý. Kromě toho nemá bližší vypovídací hodnotu.

[6] Krajský soud podle stěžovatelky návrh mechanicky zamítl bez důkladného vyhodnocení návrhových důvodů [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Tím pominul zásah do jejího vlastnického práva a práva na podnikání, neboť oproti pozemkům, na něž pozemek stěžovatelky navazuje, došlo k selektivnímu omezení možností využití pozemku, byť i jen k účelům rekreačním či umístění rekreačních staveb a zařízení. Očekávaná frekvence aktivit na sousedních pozemcích je způsobila negativně se projevit na vlastnickém právu stěžovatelky, která rovněž nemůže dokončit oplocení svého pozemku. Rozsudek je též vnitřně rozporný, neboť otázku diskriminace na jednu stranu pomíjí konstatováním zdrženlivosti soudu při přezkumné činnosti a zachováním kontinuity. Na druhou stranu však umožní změnu u pozemku odpůrce, čímž kontinuitu popírá. Rovněž není přiléhavá argumentace o převažujícím porostu na pozemku stěžovatelky oproti ostatním pozemkům. U všech může být stavebně využito nejvýše 30 % plochy a jsou tedy rovněž převážně zalesněny. I na pozemku stěžovatelky jsou umístěny stavby, což by krajský soud zjistil, kdyby provedl navržené důkazy. Soud se ani nezabýval proporcionalitou zásahu do práv stěžovatelky a neposoudil, zda nelze dosáhnout sledovaného cíle méně omezujícími prostředky.

[7] Stěžovatelka rovněž namítla procesní vady při pořizování územního plánu odpůrce [§ 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.]. Jednak měl odpůrce stěžovatelku vyzvat k vyjádření v okamžiku vymezení zastavitelného území navazujícího na její pozemek. Podle § 172 odst. 1 správního řádu měl dotčené osoby vyzvat k vyjádření ke změně ve vymezení zastavitelného území. Dále krajský soud dostatečně neposoudil, jak odpůrce vypořádal námitky stěžovatelky týkající se pozemků parc. č. X, X, X, X (zastavitelná plocha Z 48) a jejich nového zařazení do ploch občanského vybavení. Odpůrce rezignoval na vysvětlení vzniku možných imisí ze sousedících pozemků na pozemek stěžovatelky, ani jí neumožnil se ke změnám u těchto pozemků vyjádřit v rozporu s § 172 odst. 5 správního řádu. S ohledem na diskriminační změny územního plánu oproti předchozímu stavu (zastavitelná plocha Z 48) měl být kladen zvýšený důraz na odůvodnění takových změn a důvodů odlišného postupu, jinak je nepřezkoumatelné. V textové části územního plánu stěžovatelka postrádá zmínku o podkladovém rozhodnutí umožňujícím vynětí části jmenovaných pozemků z pozemků určených k plnění funkcí lesa i vyjádření dotčeného orgánu státní správy. Rovněž nejsou specifikovány konkrétní pozemky vynětím dotčené;

pokud na základě stanovisek příslušných orgánů ke změnám došlo, měla být o takových změnách stěžovatelka informována, což se nestalo.

[8] Byla též porušena zásada legitimního očekávání na straně stěžovatelky, kdy dříve došlo ke zmenšení plochy jejího pozemku a změně jeho charakteru v důsledku vynětí z pozemků určených k plnění funkce lesa. Mohla tak očekávat obdobné zacházení se svým pozemkem jako s pozemkem odpůrce, jehož charakter je obdobný, nyní má ale jiné přípustné využití. Tuto námitku odpůrce nevypořádal přezkoumatelným způsobem, což soud pominul.

[9] Odpůrce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že stěžovatelka ve všech fázích uplatňovala stejné námitky. K návrhu územního plánu se mohla vyjádřit, a to i u pozemků tvořících zastavitelnou plochu Z 48, která byla vymezena již při společném jednání. Zmíněná plocha není určena k umísťování nových staveb a nedojde ke zvýšení imisí na pozemek stěžovatelky. Pozemky stěžovatelky nebyly určeny k zastavění ani dříve. Stěžovatelka nemohla legitimně očekávat změnu u svého pozemku na pozemek zastavitelný. Sama neuváděla, jak by měl být její pozemek funkčně vymezen, nakonec i při vynětí jejího pozemku z pozemků určených k plnění funkcí lesa bylo stanoveno, že k vynětí nedochází za účelem budoucí výstavby. Pozemek ve vlastnictví odpůrce (parc. č. X) byl již v předchozím územním plánu vymezen jako plocha sportu a stejně tak je tomu i nyní. Totéž platí i pro zastavitelnou plochu Z 48, která je vymezena pro sportovní potřeby obyvatel, i pro zastavitelnou plochu Z 28. U konkrétně stěžovatelkou zmíněných pozemků (pozemky osoby zúčastněné na řízení VI.) bylo respektováno faktické užívání pozemků souladné s dosavadním územním plánem. K námitce nutného posouzení proporcionality zásahu do práv stěžovatelky odpůrce uvedl, že dosud k zastavění určené pozemky jsou vymezeny dostatečně. Pozemek stěžovatelky je v oblasti historicky navázané na původní mlýn při výpusti rybníka s charakteristickým umístěním zeleně.

[10] Stěžovatelka v doplnění kasační stížnosti z 2. 3. 2019 sdělila, že rozsudek je rozporný. Pozemky zařazené do zastavitelné plochy Z 48 umístěné na břehu Máchova jezera totiž nerozlišuje od pozemků umístěných jinde, majících však stejný způsob využití. Jeho úvaha je v důsledku takového postupu projevem libovůle. Rovněž, aniž by provedl důkaz dosavadním územním plánem, argumentuje krajský soud tím, že nedochází ke změnám ve využití pozemků. Neprovedením navrhovaných důkazů soud nezjistil správně skutkový stav (na pozemku parc. č. X není rodinný dům a dosud byl pozemkem určeným k občanské vybavenosti pouze zčásti). Grafická část územního plánu neodpovídá rozloze a tvaru jmenovaného pozemku. Pokud měl krajský soud na mysli pozemek parc. č. X, z rozsudku to patrné není a jeho úvaha je tak nepřezkoumatelná. Dále stěžovatelka uvedla, že k pozemku parc. č. X nebyla odpůrcem vyhodnocena dopravní obslužnost, což je podmínka pro vyhovění námitce vlastníků daného pozemku, s čímž krajský soud nesouhlasil a při vypořádání uvedené otázky se neřídil judikaturou Nejvyššího správního soudu. Imise na pozemku stěžovatelky vzrostou v důsledku servisního charakteru pozemku stěžovatelky a možnosti jej využít v přístupu k pozemkům okolních vlastníků, u nichž došlo ke změně jejich zařazení. I u této otázky se krajský soud neřídil judikaturou Nejvyššího správního soudu požadující konfrontaci územního plánu s prováděcími právními předpisy.

pokračování

[11] Odpůrce v replice k doplnění kasační stížnosti uvedl, že celá zastavitelná plocha Z 48 navazuje na Máchovo jezero a zahrnuje pozemky s využitím ploch občanského vybavení – sport, tělovýchova a rekreace obyvatel. Argumentuje-li stěžovatelka pozemky ve vlastnictví osoby zúčastněné na řízení I., nijak se uvedená argumentace netýká jejích vlastnických práv. Ve vztahu k servisnímu zázemí pozemku stěžovatelky uvedl, že pozemek je zatížen pouze věcným břemenem vedení sítě nízkého napětí, jiná technická infrastruktura se na pozemku nenachází.

[12] Osoby zúčastněné na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřily.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti. Konstatoval, že stěžovatelka je osobou oprávněnou k jejímu podání (§ 102 s. ř. s.), kasační stížnost byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.) a stěžovatelka je zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[14] Důvodnost kasační stížnosti Nejvyšší správní soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a shledal, že takovou vadou netrpí.

[15] Nejvyšší správní soud se nejprve (III./A) zabýval námitkami nepřezkoumatelnosti (§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.) Je tomu tak proto, že přezkoumat po věcné stránce lze pouze takové rozhodnutí, z něhož je zřejmé, jaký skutkový stav vzal správní soud za rozhodný a jak uvážil o zásadních skutečnostech v dané věci (uplatněných žalobních či návrhových bodech), resp. jakým způsobem postupoval při posuzování těchto skutečností (rozsudek Nejvyššího správního soudu z 23. 8. 2013, čj. 5 Afs 83/2012-46, č. 2935/2013 Sb. NSS). Teprve v návaznosti na posouzení zmíněných námitek bylo na místě se dále zabývat námitkami o vadách řízení [III./B; § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.] a poté námitkami týkajícími se nesprávného posouzení právní otázky [III./C; § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

III./A

[16] K tomu, aby rozhodnutí soudu bylo přezkoumatelné, musí z jeho odůvodnění plynout vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů a právními závěry, přičemž rozhodnutí musí zároveň obsahovat vypořádání se s argumenty žalobce, resp. navrhovatele (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, čj. 4 As 5/2003-52). Judikatura Nejvyššího správního soudu dospěla též k závěru, že „je-li rozhodnutí žalovaného správního orgánu řádně odůvodněno, je z něho zřejmé, proč žalovaný nepovažoval právní argumentaci účastníka řízení za důvodnou a proč jeho odvolací námitky považoval za liché, mylné nebo vyvrácené, shodují-li se žalobní námitky s námitkami odvolacími a nedochází-li krajský soud k jiným závěrům, je přípustné, aby si krajský soud správné závěry se souhlasnou poznámkou osvojil“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu z 27. 7. 2007, čj. 8 Afs 75/2005-130, č. 1350/2007 Sb. NSS). Nepřezkoumatelné je též takové soudní rozhodnutí, které „postrádá 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.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze 4. 12. 2003, 2 Azs 47/2003-130, č. 244/2004 Sb. NSS). Napadený rozsudek krajského soudu uvedená kritéria přezkoumatelnosti splňuje.

[17] V rámci námítky nepřezkoumatelnosti stěžovatelka mimo jiné uvedla, že **a)** krajský soud mechanicky návrh zamítl bez důkladného vyhodnocení návrhových důvodů, čímž pominul zásah do vlastnického práva stěžovatelky a jejího práva na podnikání. K zásahu mělo dojít selektivním omezením možností využití jejího pozemku oproti pozemkům, na něž její pozemek navazuje. Dále stěžovatelka spatřovala nepřezkoumatelnost v tom, že **b)** v napadeném rozsudku chybí úvahy o frekvenci aktivit na sousedních pozemcích a jejich způsobilosti negativně se projevit na vlastnickém právu stěžovatelky, která nemůže svůj pozemek rovněž oplotit. Rovněž v napadeném rozsudku stěžovatelka shledávala vnitřní rozpory, pokud **c)** otázku diskriminace na jednu stranu pomíjí konstatováním zdrženlivosti soudu při přezkumné činnosti a zachováním kontinuity, na druhou stranu pak umožní změnu u pozemku odpůrce. Za nepřiléhavou a neodůvodněnou považovala stěžovatelka úvahu krajského soudu **d)** o převažujícím porostu na jejím pozemku, neboť i u všech ostatních okolních pozemků může být stavebně využita plocha nejvýše 30 % a jsou tedy rovněž převážně zalesněny. Podle stěžovatelky jsou i na jejím pozemku umístěny stavby, což by krajský soud zjistil, kdyby provedl navržené důkazy. Krajský soud se rovněž **e)** nezabýval proporcionalitou zásahu do práv stěžovatelky a neposoudil, zda nelze dosáhnout sledovaného cíle méně omezujícími prostředky. V doplnění kasační stížnosti vznesla stěžovatelka další námítky svojí povahou spadající do okruhu vad způsobujících nepřezkoumatelnost. Mezi ně patřilo, že **f)** rozsudek je rozporný, protože pozemky zařazené do zastavitelné plochy Z 48 umístěné na břehu Máchova jezera nerozlišuje od pozemků umístěných jinde, majících však stejný způsob využití. Úvaha krajského soudu je v důsledku takového postupu projevem libovůle. Stěžovatelka dále krajskému soudu vytýká, že **g)** aniž by provedl důkaz dosavadním územním plánem, argumentuje tím, že nedochází ke změnám ve využití pozemků. Neprovedením navrhovaných důkazů soud nezjistil správně skutkový stav (na pozemku parc. č. X není rodinný dům a dosud byl pozemkem určen k občanské vybavenosti pouze zčásti). Grafická část územního plánu neodpovídá podle stěžovatelky rozloze a tvaru jmenovaného pozemku. Pokud měl krajský soud na mysli pozemek parc. č. X, z rozsudku to patrné není a jeho úvaha je tak nepřezkoumatelná.

III./A.a)

[18] Zmiňovala-li stěžovatelka jako důvod nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku pouhé mechanické zamítnutí návrhových bodů, pominutí zásahu do práv stěžovatelky a selektivní přístup k ní v porovnání s vlastníky okolních pozemků, její námitka není důvodná. Zcela totiž pominula, že krajský soud se důvody odlišného přístupu k pozemku stěžovatelky a pozemkům v jeho okolí zabýval. Úvahy krajského soudu jsou dobře patrné především z bodů 25 až 31 odůvodnění napadeného rozsudku. Zabýval se jednak stávajícím stavem příslušných pozemků i dosavadním způsobem jejich skutečného využití (umístění minigolfu na pozemku odpůrce parc. č. X), umístěním hotelu a souvisejících staveb na pozemcích osoby zúčastněné na řízení VI. a stejně tak způsobem užívání pozemků osobou

pokračování

zúčastněnou na řízení I. Rozhodujícím podle krajského soudu bylo zachování dosavadního stavu užívání a tudíž zařazení daného pozemku do ploch občanského vybavení. Podstatnou pro závěry odpůrce i krajského soudu byla i otázka umístění pozemku stěžovatelky oproti ostatním pozemkům, z nichž některé (zastavitelná plocha Z 48) jsou umístěny na břehu Máchova jezera. Odlišný přístup k pozemku stěžovatelky byl ze strany krajského soudu odůvodněn jednak jeho odlišným umístěním oproti shora uvedeným pozemkům nikoli v bezprostřední blízkosti pobřeží Máchova jezera, jednak snahou zachovat zalesněný pás území okolo jezera, tedy fixovat stávající stav. Oproti dosavadnímu stavu tak podle krajského soudu nedochází u pozemku stěžovatelky k žádné kvalitativní změně. Kromě staveb jiných vlastníků, jež jsou na daných místech umístěny historicky, žádné odlišné užívání pozemku stěžovatelky tvrzeno nebylo. Sama stěžovatelka ani netvrdila, jakými stavbami by měl být její pozemek zastavěn, pokud hovořila o tom, že taková skutečnost mohla být zjištěna z navržených důkazů. Rovněž krajský soud poznamenal, že i před přijetím napadeného územního plánu nebylo možné pozemek stěžovatelky užít k zastavění. Stěžovatelce tak podle krajského soudu ani nadále nic nebrání s pozemkem nakládat způsobem, který jí byl umožněn i za účinnosti předchozího územního plánu. K žádnému diskriminačnímu omezení tak u ní nedochází, a to ani ve vztahu k pozemkům okolním, neboť ty již k takovým účelům využívány byly. Uvedené závěry krajského soudu plynou z provedeného dokazování a skutková zjištění jsou vyložena přehledně a logicky a stejně tak na ně navazující právní posouzení.

III./A.b)

[19] Stěžovatelka spatřovala nepřezkoumatelnost rovněž v chybějících úvahách o frekvenci aktivit na sousedních pozemcích a jejich způsoblosti negativně se projevit na vlastnickém právu stěžovatelky, která nemůže svůj pozemek např. oplotit. Námitka není důvodná.

[20] Především je třeba uvést, že rozsah a důvody přezkumu opatření obecné povahy ze strany krajského soudu na podkladě návrhu jsou v dispozici návrhovatele. Krajský soud je povinen napadené opatření přezkoumat pouze v mezích návrhových bodů (§ 101d odst. 1 s. ř. s.). K jiným vadám je povinen přihlédnout, byť by nebyly namítány, pouze pokud brání přezkumu v mezích návrhových bodů (analogicky viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu z 8. 3. 2011, čj. 7 Azs 79/2009-84, č. 2288/2011 Sb. NSS). Nyní posuzovaná kasační námitka stěžovatelky v návrhu nebyla obsažena. Nepřihlédnutí odpůrce k možnému vzrůstu aktivit na pozemku stěžovatelky, pokud tato skutečnost nebyla z její strany namítnuta v procesu schvalování územního plánu, a v návaznosti na to ani v řízení o návrhu před krajským soudem, nezpůsobuje vadu, jež by bránila posouzení návrhu v rozsahu návrhových bodů explicitně stěžovatelkou uvedených. Nelze proto po krajském soudu požadovat, aby při přezkumu opatření obecné povahy přihlížel ke všem námitkám, jež by stěžovatelka mohla vznášet a neučinila tak, pokud se nejedná o skutečnost, k níž by byl povinen přihlédnout z úřední povinnosti. Takovou skutečností však posuzovaná námitka není. Pouze na okraj lze poznamenat, že proporcionalitou zásahu do práv stěžovatelky, jehož konkrétním projevem tvrzeného omezení vlastnického práva je i nemožnost provést oplocení, se zabýval i krajský soud v bodu 35 napadeného rozsudku. Z bodu 31 je též patrné zohlednění zachování krajinného rázu krajským soudem. Ten je v dané lokalitě dlouhodobě zachován ve stávající podobě – stěžovatelka netvrdila, že by tomu mělo být někdy jindy jinak.

III./A.c)

[21] Stěžovatelka považovala napadený rozsudek za rozporný, pokud otázku diskriminace na jednu stranu pomíjí konstatováním zdrženlivosti soudu při přezkumné činnosti v bodě 27 rozsudku a zároveň argumentuje zachováním kontinuity v bodě 30. Vypořádání námitek uvedené v bodech 27 a 30 je tak vnitřně rozporné. Námitka není důvodná.

[22] Uvedené části odůvodnění rozporné nejsou. Oba body reagovaly na návrhové body stěžovatelky směřující do údajně diskriminačního přístupu odpůrce. V bodech 27. a 28. poukázal krajský soud na to, že plochy zástavby Z48 a Z28 mají odlišné umístění než pozemek stěžovatelky a toto odlišné umístění odůvodňuje odlišný přístup k nim, ačkoliv v těchto případech dochází ke změně oproti stávajícímu přípustnému využití. U plochy zástavby Z48 poukázal na to, že se nachází, na rozdíl od pozemku stěžovatelky, bezprostředně na břehu Máchova jezera, kde se vymezení plochy k rekreačním účelům nabízí. Naopak u pozemku stěžovatelky vzdálenějšího od břehu je pochopitelná snaha odpůrce zachovat místa porostlá zelení (bod 27. rozsudku). U plochy zástavby Z28 poukázal na to, že se nachází v jižní části obce, a tudíž nikoliv v bezprostřední blízkosti Máchova jezera, a proto již není třeba chránit jeho typický krajinný ráz (bod 28. rozsudku). U dalších pozemků ať šlo o pozemek odpůrce p. č. X (bod 28. rozsudku) nebo o pozemky osob zúčastněných na řízení uvedené v bodě 30., poukázal krajský soud na to, že stejně jako v případě pozemku stěžovatelky nedochází ke změně oproti stávajícímu územnímu plánu. Rozsudek tedy v tomto směru nijak rozporný není, neboť logicky vysvětluje, jak se buď pozemky odpůrce, na které stěžovatelka poukázala v návrhu, odlišují od pozemku stěžovatelky, případně že u dalších pozemků ke změně nedochází a těžko lze tedy hovořit o jakékoliv diskriminaci. Pokud má stěžovatelka snad na mysli větu z bodu 30. rozsudku, která zní: „Z uvedeného je zřejmé, že odpůrce při vypořádávání námitek dbal na zachování kontinuity mezi novým a předchozím územním plánem, a to i ve vztahu k navrhovateli.“ a v tom spatřuje rozpor s bodem 27., kde byla připuštěna změna využití, pak jde o vytržení této věty z kontextu. Krajský soud zjevně touto větou neměl na mysli, že by odpůrce dbal pouze na kontinuitu obou územních plánů. V takovém případě by totiž pořízování nového územního plánu zcela ztrácelo svůj smysl. Uvedené je třeba chápat tak, že tam, kde odpůrce neshledal důvody pro změnu využití území, logicky zachoval stávající stav. Zároveň tam, kde ke změně došlo, se nejednalo o pozemky srovnatelné s pozemkem stěžovatelky (první věta bodu 29. rozsudku).

III./A.d)

[23] Pokud stěžovatelka považovala napadený rozsudek za nepřezkoumatelný proto, že i u všech ostatních okolních pozemků může být stavebně využita plocha nejvýše 30 % a jsou tedy rovněž převážně zalesněny, a z důvodu, že i na jejím pozemku jsou umístěny stavby, což by krajský soud zjistil, kdyby provedl navržené důkazy, jedná se opět o námitku nedůvodnou.

[24] Jedná se o polemiku se závěry krajského soudu uvedenými v bodě 31. rozsudku. Z něj vyplývá, že stěžovatelkou zmiňovaná část odůvodnění byla činěna již pouze k dokreslení dalších úvah krajského soudu. První dvě věty odůvodnění tohoto bodu totiž zněly: „Pokud

pokračování

je argumentováno tím, že souvislý pás zástavby je přerušen v místě pozemku navrhovatele, nezbyvá, než připomenout, že tento stav je v dané lokalitě evidentně dlouhodobý a navrhovatel svůj pozemek za tohoto stavu nabyl a tuto skutečnost nemohl přehlédnout. Dle územního plánu je zástavba v obci střídána lesními plochami i na řadě dalších míst, takové řešení je ostatně z pohledu rozvoje území obce zcela pochopitelné.“ Stejně tak čtvrtá a pátá věta daného bodu míří ke vhodnosti umístění zastavitelných ploch a nevyužití ani stávajících ploch určených k zastavení. Jediná věta, na kterou stěžovatelka odkazuje, je i podle své textace činěna nad rámec nosných úvah, když zněla: „*Stav zachycený v územním plánu navíc odpovídá i stavu faktickému, když ze snímku ortofotomapy je patrné, že pozemek navrhovatele je ve svém převážném rozsahu porostlý stromy a není zastavěn.*“ Navíc ani v ní krajský soud netvrdil, že by pozemek byl celý zalesněný, nebo že by na ostatních pozemcích nebyly žádné stromy, hovořil pouze o tom, že je zalesněn převážně. Skutečný stav tedy nebyl pro úvahy krajského soudu klíčový, neboť vycházel primárně ze stavu, který v území může nastat i v budoucnu, právě s ohledem na přijatý územní plán. Na takovém zamýšleném využití území neshledal nic protizákonného. Ani další úvahy krajského soudu uvedené v daném bodě nijak nesouvisí se skutečným stavem. Nosné úvahy tak byly zcela odlišné. Navíc pokud stěžovatelka tvrdila, že dokazováním měla být zjištěna přítomnost staveb i na jejím pozemku, po celou dobu řízení se nezmínila, o jaké stavby by se mělo jednat a co by uvedená skutečnost měla znamenat. Hovořila pouze o oplocení a nemožnosti jeho dokončení. K uvedené námitce se Nejvyšší správní soud vyjádřil v bodu [20].

III./A.e)

[25] Nedůvodná je i námitka, že se krajský soud nezabýval proporcionalitou zásahu do práv stěžovatelky a neposoudil, zda nelze dosáhnout sledovaného cíle méně omezujícími prostředky.

[26] Krajský soud se totiž proporcionalitou zásahu zabýval v bodu 35. napadeného rozsudku. Byť je v daném rozsahu jeho posouzení poměrně stručné, jedná se o koncentraci jeho argumentace uvedenou v předchozích částech rozsudku (bodech 25. a 31.), z nichž je bod 35. závěrečným hodnocením. Krajský soud jednoznačně dospěl k přezkoumatelnému závěru o vhodnosti upřednostnění zájmu veřejného, tedy zachování zalesněných partií v okolí Máchova jezera a tedy i krajinného rázu při současném vymezení ploch občanského vybavení odpovídajících již současnému stavu užívání daných pozemků. Bylo tomu tak i proto, že oproti dosavadnímu stavu se na právech stěžovatelky podle krajského soudu nic nezměnilo. Její pozemek ani předtím nebyl určen k zastavění a byl veden jako lesní plocha, byť pozemek byl vyňat z pozemků určených k plnění funkcí lesa. Pozemek v takové podobě stěžovatelka nabyla, byla s tím nepochybně srozuměna, stejně jako se stavbami na pozemcích v okolí, i s tím, jakým způsobem jsou takové pozemky užívány. Jako další argument pak krajský soud uvedl v bodu 31. skutečnost, že jiné plochy určené k zastavění nebyly na území města plně vyčerpány, pročez nebyla shledána potřeba pro jejich rozšiřování. Jedná se o vyústění úvah odpůrce o regulaci stavební činnosti v těch částech obce, v nichž je to dle jeho závěru vhodné a potřebné, s nimiž se krajský soud ztotožnil.

III./A.f)

[27] V doplnění kasační stížnosti stěžovatelka uplatnila námitku spočívající v rozpornosti napadeného rozsudku, neboť nerozlišuje pozemky zařazené do zastavitelné plochy Z 48 umístěné na břehu Máchova jezera od pozemků umístěných jinde majících však stejný způsob využití. Takovou úvahu shledává jako projev libovůle. Námitka není důvodná.

[28] Stěžovatelka touto námitkou považuje za rozporné závěry krajského soudu obsažené v bodech 27 a 28 napadeného rozsudku, pokud jde o pozemky v případě zastavitelné plochy Z 48 umístěné na břehu Máchova jezera, pozemek parc. č. X a zastavitelnou plochu Z 28, jež bezprostředně s Máchovým jezerem nesousedí, přesto však má dle územního plánu stejné zařazení. V situaci, kdyby krajský soud nepřičinil žádné hodnocení stávající situace a posvětil tak případně odlišný přístup k pozemku stěžovatelky, aniž by pro něj byly splněny podmínky, nebylo by možné vyloučit nepřezkoumatelnost úvah krajského soudu. Tak tomu však v projednávané věci není. Stěžovatelka zcela pomíjí, ostatně opakovaně ve své kasační stížnosti, že krajský soud si byl vědom určitých odchylek v zařazení pozemků do plochy občanského vybavení Z 48, parc. č. X a Z 28. Byl si vědom i podobnosti pozemku stěžovatelky s pozemkem tvořícím zastavitelnou plochu Z 28, resp. parc. č. X, jež oba nejsou v bezprostředním sousedství Máchova jezera. Důvody pro odchýlný přístup k pozemkům srozumitelně a konzistentně odůvodnil právě ve stěžovatelkou zpochybňovaných bodech 27 a 28 rozsudku. Ve vztahu k pozemkům tvořícím zastavitelnou plochu Z 48 lze odkázat na odůvodnění obsažené již v bodu [18] tohoto rozsudku a tam zmíněnou snahou zachovat zalesněný pás obklopující břeh Máchova jezera a do jeho bezprostřední blízkosti umístit plochu občanského vybavení. Ve vztahu k pozemku tvořícímu zastavitelnou plochu Z 28 lze sice konstatovat, že stejně jako pozemek stěžovatelky neleží v bezprostřední blízkosti Máchova jezera, ale pro změnu se nenachází ve stejné lokalitě a je umístěn v jiné části obce, kde změnou zařazení nedochází k narušení krajinného rázu okolí Máchova jezera. Možný odlišný přístup krajský soud odůvodnil i u pozemku parc. č. X, který je již rovněž užíván daným způsobem a dochází k přizpůsobení stavu formálního stavu faktickému. K těmto otázkám se Nejvyšší správní soud již rovněž vyjádřil v bodu [22] tohoto rozsudku. Úvahy krajského soudu tak nelze považovat za rozporné.

III./A.g)

[29] Nepřezkoumatelnost měla být dále podle stěžovatelky naplněna naposledy tím, že aniž krajský soud provedl důkaz dosavadním územním plánem, argumentoval, že nedochází ke změnám ve využití pozemků. Neprovedením navrhovaných důkazů nezjistil krajský soud správně skutkový stav (na pozemku parc. č. X není rodinný dům a dosud byl pozemkem zařazeným do plochy občanského vybavení pouze zčásti). Námitka není důvodná.

[30] V první řadě je třeba uvést, že krajský soud při svých úvahách o dosavadním a novém využití pozemků zjevně vycházel z rozhodnutí o vypořádání námitek, ve kterém toto porovnání provedl odpůrce. Tyto závěry stěžovatelka v návrhu nijak nezpochybnila, ani nenavrhl, aby si krajský soud původní územní plán vyžádal k důkazu a následně provedl porovnání. Krajský soud tak neměl žádný důvod, aby závěrům odpůrce v rozhodnutí o námitkách nedůvěřoval a nemohl z nich ve svých úvahách vyjít. Ostatně ani v kasační stížnosti stěžovatelka netvrdí, že by vypořádání námitek v tomto směru bylo chybné.

pokračování

Krajský soud tak mohl při porovnání původního a nového stavu vyjít z údajů obsažených v rozhodnutí o námitkách. Lze nicméně přisvědčit stěžovateli, že krajský soud se dopustil nepřesnosti v bodu 30. rozsudku, v níž spatřovala nepřezkoumatelnost, nicméně i tak argumentace krajského soudu ve svém základu ob stojí. V návrhu k tomuto pozemku stěžovatelka uvedla: „*Námitce č. 1 V. P. evidované pod č. j. MUDO/8491/2016 bylo v celém rozsahu vyhověno. Námitkou stěžovatel vytkl návrhu ÚP zařazení pozemku p. č. 2405/36 shodným s charakteristikou pozemku navrhovatele. Pozemek p. č. X byl oddělen z pozemku navrhovatele a zcizen navrhovatelem.*“ Krajský soud k tomu v bodě 30. uvedl: „*Vyhověním námitky V. P. byl pouze zachován dosavadní stav, kdy dům manželů P. a jeho nejbližší okolí byly shodně jako v předchozím územním plánu zařazeny do plochy občanského vybavení.*“ Z obsahu spisu vyplývá, že V. P. ve své námitce požadoval, aby byl daný pozemek nadále ponechán v plochách určených pro zástavbu. Tomu odpůrce v rozhodnutí o námitkách vyhověl, když konstatoval, že část tohoto pozemku, stejně jako další související pozemek, jsou vymezeny stávajícím územním plánem jako plochy občanského vybavení. V územním plánu je pak tento pozemek zahrnut v zastavitelné ploše občanského vybavení jako pozemek, u něž se způsob využití oproti dosavadnímu územnímu plánu nemění. Úvaha krajského soudu o tom, že se na pozemku nachází rodinný dům, nemá žádnou oporu ve spise, nicméně jde o úvahu pro věc zcela nerelevantní. Za nesprávný je třeba označit i závěr krajského soudu, že byl pouze zachován dosavadní stav, neboť z vypořádání námitky je zřejmé, že částečně ke změně přípustného využití pozemku došlo. Přesto je však situace týkající se pozemku V. P. zjevně odlišná od pozemku stěžovatelky, což byl smysl argumentace krajského soudu. Stěžovatelka ani v kasační stížnosti nezpochybňuje, že alespoň částečně byl pozemek p. č. X určen i minulým územním plánem jako plocha občanského vybavení. Nelze tak hovořit o tom, že by byl vlastník takového pozemku v situaci srovnatelné se situací stěžovatelky. Způsob jeho přípustného využití se přijetím nového územního plánu pouze sjednotil pro celou plochu pozemku. Nelze tak hovořit o tom, že by se odpůrce dopustil excesu v přístupu k různým vlastníkům (viz úvodní úvahu krajského soudu v bodu 30. rozsudku). Navíc nelze přehlédnout, že argumentace stěžovatelky uvedená v kasační stížnosti poukazuje na původní územní plán a nepřesnost grafické části územního plánu nebyla jakkoliv obsažena v návrhu, který se v tomto směru omezil pouze na shora citované tři věty. V rozsudku ani nic nenasvědčuje tomu, že by se krajský soud omylem zabýval parcelou p. č. X, což jako možnost označila stěžovatelka.

III./B

[31] V rámci námitky procesních vad v řízení stěžovatelka rovněž namítla [§ 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.], že krajský soud dostatečně neporovnal námitky a způsob jejich vypořádání odpůrcem. Ty se týkaly pozemků parc. č. X, X, X, X (zastavitelná plocha Z 48) a jejich nového zařazení do ploch občanského vybavení. Námitka není důvodná.

[32] Krajský soud se otázkou vymezení specifikovaných pozemků i způsobem vypořádání námitek stěžovatelky odpůrcem zabýval, když postupoval v intencích návrhového bodu VIII. a reagoval na něj odůvodněním v bodu 27 rozsudku. Součástí návrhové námitky nebylo, že by odpůrce dostatečně nereagoval na námitku navrhovatelky, proto nebyl důvod, aby se nyní tvrzeným pochybením zabýval krajský soud. Ten nicméně přezkoumal odůvodnění odchylného postupu u vyjmenovaných pozemků oproti pozemku

stěžovatelky z hlediska možného excesu. Kromě toho důvody, pro které tak odpůrce postupoval, lze dovodit z odůvodnění vypořádání nejen bodu 4 námitky, ale rovněž z odůvodnění k bodu 1 námitky. Reakce odpůrce na oba zmíněné body námitky ze strany stěžovatelky byla dostatečná, což krajský soud odpovídajícím způsobem zohlednil. Odůvodnění přístupu odpůrce k těmto námitkám splňuje požadavky kladené na formu správního rozhodnutí i jeho obsah (rozsudek Nejvyššího správního soudu z 16. 12. 2008, čj. 1 Ao 3/2008-136, č. 1795/2009 Sb. NSS).

[33] Stěžovatelka též uváděla, že došlo k narušení jejího legitimního očekávání. Plocha jejího pozemku se zmenšila, změnil se jeho charakter v důsledku vynětí z pozemků určených k plnění funkcí lesa a bylo možné očekávat obdobné zacházení s pozemkem jako s pozemkem odpůrce. Jeho charakter je obdobný, nyní je ale jiné jeho využití. Tuto námitku podle stěžovatelky odpůrce nevypořádal přezkoumatelným způsobem, což soud pominul. Námitka není důvodná.

[34] Především je třeba uvést, že stěžovatelka argumentovala legitimním očekáváním v návrhovém bodu V. spíše formou popisu skutkového stavu před podáním samotného návrhu a konstatováním legitimního očekávání, než že by jej jasně označila jako návrhový bod. Bližší vymezení toho, čím má být takové legitimní očekávání odůvodněno nad rámec bodu 2 její námitky uplatněné při tvorbě územního plánu, uvedeno nebylo, pokud za takové nemá být považováno nakládání s pozemky dříve tvořící součást pozemku stěžovatelky. Kasační stížnost je v tomto směru značně širší. Krajský soud nicméně otázku naplnění legitimního očekávání posuzoval v bodu 25. napadeného rozsudku, a to v rozsahu odpovídajícím uplatněné návrhové námitce. Při stručně pojaté námitce stěžovatelka nemohla očekávat jiný přístup krajského soudu. Ten nadto vystihl podstatu věci a popsal rozdíly mezi pozemkem stěžovatelky a pozemky sousedícími, odůvodňující jiný přístup k různým skupinám pozemků. Ostatně vypořádání dané námitky v podstatě doplňuje v bodech 27. až 29. rozsudku, v nichž se odlišnostmi pozemků v dané lokalitě zabývá i z hlediska jejich dosavadního historického využití.

[35] Stěžovatelka rovněž namítala, že odpůrce rezignoval na vysvětlení vzniku možných imisí ze sousedících pozemků na pozemku stěžovatelky, ani jí neumožnil se ke změnám v zařazení u těchto pozemků vyjádřit v rozporu s § 172 odst. 5 správního řádu. Dále měl odpůrce stěžovatelku vyzvat k vyjádření v okamžiku vymezení zastavitelného území navazujícího na její pozemek podle § 172 odst. 1 správního řádu. Dále rozporovala postup odpůrce předcházející vydání rozhodnutí o námitkách. K němu uvedla, že s ohledem na diskriminační změny územního plánu oproti předchozímu stavu měl být kladen zvýšený důraz na odůvodnění takových změn a důvodů odlišného postupu, jinak je rozhodnutí nepřezkoumatelné. Stěžovatelka dále namítala, že v textové části územního plánu postrádá zmínku o podkladovém rozhodnutí umožňujícím vynětí části jmenovaných pozemků (zastavitelná plocha Z 48) z pozemků určených k plnění funkcí lesa a vyjádření dotčeného orgánu státní správy. Postrádala také specifikaci pozemků dotčených vynětím; pokud na základě připomínek příslušných orgánů ke změnám došlo, měla být o takových změnách informována, což se nestalo. Námitky nejsou přípustné.

[36] Ve vztahu k námitce nedostatečného zohlednění možných imisí a neumožnění stěžovatelce vyjádřit se k vypořádání námitek jiných vlastníků a v okamžiku vymezení

pokračování

zastavitelného území se jedná o námitky, které nebyly obsaženy, byť v náznaku, v návrhu na zrušení územního plánu, ačkoliv stěžovatelce nic nebránilo v tom, aby se tak stalo (§ 104 odst. 4 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud se jimi proto nemohl zabývat, pokud je uvedla až v kasační stížnosti.

[37] I u námitky nedostatečného odůvodnění změn v územním plánu a odchylného postupu odpůrce stěžovatelka v návrhu netvrdila, že by odůvodnění vypořádání námitek odpůrcem ve vztahu k pozemkům tvořícím zastavitelnou plochu Z 48 oproti jinému postupu u pozemku stěžovatelky nebylo dostatečné. Namítala pouze svévolný postup odpůrce a jeho diskriminační přístup ve vztahu k pozemku stěžovatelky. Na takto vymezenou námitku krajský soud reagoval v bodech 27. a násl. napadeného rozsudku. Nebyla-li vznesena námitka nedostatečného, a tudíž nepřezkoumatelného odůvodnění odchylného postupu, ačkoliv stěžovatelce opět nic ve vznesení námitky nebránilo, nemohl se krajský soud logicky takovým pochybením zabývat, neshledal-li by takovou vadu z moci úřední, a proto mu takovou vadu vytýkat nelze.

[38] Nejvyšší správní soud pak rovněž neshledal úvahy odpůrce jako nepřezkoumatelné, což by při chybějícím zásahu krajského soudu byl povinen zohlednit z úřední povinnosti podle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. Bylo tomu tak proto, že odpůrce svůj odlišný přístup ke stěžovatelkou zmiňovaným pozemkům v porovnání s jejím pozemkem srozumitelným způsobem odůvodnil, a to zejména již v bodech [32] a [34] tohoto rozsudku zmíněným odůvodněním rozhodnutí o námitkách stěžovatelky pod body 1. a 4. Přihlédl k odlišnému umístění dotčených pozemků, jejich stávajícímu využití a tudíž k zachování dosavadního stavu a krajinného rázu. Tyto úvahy kromě srozumitelnosti nepostrádaly rovněž i vhodnost zvoleného přístupu z hlediska jeho způsobilosti dosáhnout cíle, který sleduje územní plán.

[39] Stěžovatelka postrádala zmínku o podkladovém rozhodnutí umožňujícím vynětí části jmenovaných pozemků, vyjádření dotčeného orgánu státní správy a specifikaci pozemků dotčených vynětím i sdělení, pokud na základě námitek příslušných orgánů došlo ke změnám v zařazení pozemků. Opět se jedná o námitku uplatněnou poprvé až v kasační stížnosti, ačkoli stěžovatelce nebránilo nic v jejím uplatnění již v návrhu, proto se ani touto námitkou nemohl Nejvyšší správní soud v souladu § 104 odst. 4 s. ř. s. zabývat. V návrhu sice byla uplatňována částečně podobná námitka v bodu VII., nicméně tato námitka se netýkala vynětí části shora specifikovaných pozemků, ani určení toho, který pozemek je vynětím dotčen. Zabývala se tím, že nebylo zřejmé, jakým způsobem dotčené orgány vyjádřily svůj postoj k námitkám stěžovatelky, neboť jejich vyjádření nebyla součástí rozhodnutí o námitkách. Jedná se tedy nyní o obsahově jinou kasační námitku.

III./C

[40] Stěžovatelka v rámci námitky nesprávného posouzení právní otázky měla za to, že krajský soud nesprávně kvalifikoval svoji roli v rámci přezkumu opatření obecné povahy z hlediska jeho možného zásahu do práva na samosprávu. To vše za situace, kdy pozemky odpůrce zalesněné stejnou měrou jako pozemek stěžovatelky byly diskriminačně zařazeny do ploch občanského vybavení, zatímco související pozemek stěžovatelky zůstal nezastavitelnou plochou a byl zařazen mezi pozemky lesní. Námitka není důvodná.

[41] Krajský soud řádně shrnul roli soudu při přezkumu opatření obecné povahy v podobě územního plánu, když zmínil zdrženlivou úlohu soudu v dané roli. S ohledem na ústavně zakotvené právo na samosprávu je to především samosprávný celek, který má určit, jakým způsobem bude realizován plán jeho dalšího rozvoje vymezením ploch k určitému způsobu užití. Soudní zásah je v takovém případě na místě pouze tehdy, pokud v průběhu schvalování územního plánu došlo k zásadním pochybením. Není úkolem soudu, aby místo orgánů k tomu lépe povolaných a s místní situací lépe seznámených určoval, jakým způsobem by se měla obec nebo kraj nadále rozvíjet. Není tím, kdo by se měl stát arbitrem různých zájmů, a to i s ohledem na jistou odtrženost od dotčené oblasti. Z tohoto pohledu krajský soud svoji roli kvalifikoval v souladu s ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu (např. body 30 až 32 rozsudku z 31. 8. 2011, čj. 1 Ao 4/2011-42). Svůj zásah krajský soud považoval za nutný až v případě, že by došlo ke zjevnému excessu a zásadnímu zásahu do práv stěžovatelky. K tomu, aby krajský soud mohl zasáhnout, musel by dojít k závěru, že došlo k excessu při vyvažování různých zájmů tam, kde nelze vyhovět všem, a to pro střety zájmů různých vlastníků, resp. střetu zájmu soukromého se zájmem veřejným. Krajský soud napadeným rozsudkem posuzoval vyváženost a odůvodněnost případně odlišného postupu u pozemku stěžovatelky a pozemků s ním souvisejících či pozemků obdobného charakteru a dospěl k logickému a přezkoumatelnému závěru, že k žádnému zjevnému excessu v zásahu do práv stěžovatelky nedošlo. Krajský soud tak svým postupem respektoval povinnost zabývat se testem proporcionality v souladu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu z 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS, při vážení kritérií vymezených usnesením rozšířeného senátu zdejšího soudu z 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS. Jedná se o odlišný případ, než ve věci, v níž zdejší soud rozhodl rozsudkem z 13. 12. 2017, čj. 2 As 212/2017-32, protože v citované věci krajský soud vybočil z návrhové argumentace a posuzoval přezkoumávaný územní plán jinou optikou, než jak požadoval tehdejší navrhovatel. O takový případ se v projednávané věci nejedná a Nejvyšší správní soud nemá názoru krajského soudu co vytknout.

[42] Stěžovatelka uváděla, že návrh byl nesprávně posouzen i v důsledku neprovedení navrhovaných důkazů (porovnání územního plánu s dokumentací stěžovatelky) a naopak provedením důkazu – ortofotomapy, bez bližšího určení data pořízení, postrádajícího bližší vypovídací hodnotu, když se mělo jednat o důkaz překvapivý. Námitka není důvodná.

[43] Tím, kdo rozhoduje o tom, jaké dokazování bude provedeno, je soud. Není jeho povinností provést všechny navrhované důkazy, je však jeho povinností odůvodnit postup spočívající jejich nepřipuštění (rozsudek Nejvyššího správního soudu z 28. 4. 2005, čj. 5 Afs 147/2004-89, č. 618/2005 Sb. NSS). Této povinnosti krajský soud dostal v bodu 17. rozsudku. Krajský soud logickým způsobem odůvodnil neprovedení důkazu fotografiemi pozemku majících prokázat, že je ze tří stran oplocen, neboť měl za to, že oplocení není podstatné. Pro případné vymezení funkční plochy na pozemku stěžovatelky není důležité, zda je nebo není oplocen a veřejně přístupný. Podstatný je jeho charakter zalesněného pozemku, tvořícího souvislý celek i s pozemkem osoby zúčastněné na řízení VI. parc. č. X. Ten má stejný charakter a i u něj nebylo vyhověno shodné námitce jeho vlastníka. Zalesněný charakter pozemku a jeho umístění nikoli bezprostředně na břehu Máchova jezera a chybějící využívání k účelu občanského vybavení byly otázky, jež byly pro

pokračování

budoucí vymezení pozemku stěžovatelky podle krajského soudu podstatné. Ona sama ani netvrdila, že by její pozemek byl využíván k nějakým aktivitám kromě jeho servisního charakteru pro přístup k dalším pozemkům jiných vlastníků. To se ale rozchází s jejím tvrzením o tom, že není veřejně přístupný. Stěžovatelka ani netvrdila, jakými stavbami by měl být její pozemek zastavěn. Pokud jde o ortofotomapu, pak v obecné rovině nelze vyloučit, že soud na jednání provede i důkazy jiné, než účastníky navržené. Při jednání stěžovatelka nevznesla k provedenímu důkazu žádnou připomínku. Z provedeního důkazu nebylo krajským soudem zjištěno nic jiného než poloha a povaha pozemku stěžovatelky. Žádná z otázek vymezených stěžovatelkou v kasační stížnosti nebyla pro rozhodnutí krajského soudu podstatná – umístění plotu, blíže nespecifikované stavby a přechod mezi pozemky stěžovatelky a pozemky okolními. To ostatně plyne i z napadeného rozsudku.

[44] Krajský soud měl též podle stěžovatelky pochybit při právním posouzení všech návrhových bodů stěžovatelky, jež jinak rozsudkem vyčerpal. Námitka není důvodná.

[45] Již shora Nejvyšší správní soud uvedl, že rozsah a konkrétnost námitek určuje rozsah a konkrétnost jejich vypořádání. Nejinak je tomu i v případě této námítky. V návrhu byla stěžovatelkou vznesena řada námitek týkajících se zejména diskriminace. V kasační stížnosti nicméně nebyla žádná z námitek spočívajících v nesprávném posouzení takové námítky blíže odůvodněna (nepočítaje v to shora uvedené námítky, k nimž se Nejvyšší správní soud vyjádřil). Nebylo ani nastíněno, v čem je posouzení krajským soudem u té které námítky nesprávné a jaké by mělo být podle stěžovatelky, tedy konkrétní vymezení nesprávné právní úvahy krajského soudu. V takové situaci je rozsah přezkumu zdejším soudem značně omezen. Nelze shledat, že by vypořádání návrhových bodů stěžovatelky krajským soudem bylo v rozporu se zákonem, není-li uvedeno, v čem stěžovatelka rozpor spatřuje.

[46] V doplnění kasační stížnosti stěžovatelka rovněž uvedla, že k pozemku parc. č. X nebyla odpůrcem vyhodnocena dopravní obslužnost, což je podmínka pro vyhovění námitce vlastníků daného pozemku, s čímž krajský soud nesouhlasil. V důsledku servisního charakteru pozemku stěžovatelky a možnosti jej využít v přístupu k pozemkům okolních vlastníků, u nichž došlo ke změně zařazení pozemků, též vzrostou imise na pozemku stěžovatelky. U obou otázek se krajský soud podle stěžovatelky neřídil judikaturou Nejvyššího správního soudu požadující konfrontaci územního plánu s prováděcími právními předpisy. Námitky nejsou přípustné.

[47] Ve vztahu k dopravní obslužnosti je namístě zmínit, že odpůrce se jasně vyjádřil v odůvodnění rozhodnutí o podobné námitce stěžovatelky uvedené pod bodem 7 tak, že dle jeho názoru nelze územním plánem řešit majetkoprávní vztahy mezi vlastníky sousedících pozemků, resp. staveb, k nimž je po určitém pozemku historicky přístup. Ostatní typy komunikací, jimž se územní plán věnuje, rovněž podrobně popsal. Není tedy pravdou, že by odpůrce nevyhodnotil dopravní obslužnost zmíněného pozemku. Poukázal však na to, že je na samotných vlastnících, aby svoje vztahy řešili. Těžiště námítky nicméně směřovalo k tomu, že krajský soud způsob vypořádání námítky shledal zákonným a nezohlednil judikaturu zdejšího soudu a § 6 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území (dále „vyhláška“).

[48] Především je třeba uvést, jakou podobu měla námitka stěžovatelky v řízení před krajským soudem. V návrhu totiž namítala, že není řešena dopravní obslužnost pozemků ze strany severovýchodní od Máchova jezera, kde na pozemku ve vlastnictví odpůrce parc. č. X již přístupová komunikace je, pouze není užívána k přístupu k pozemkům v návrhu vymezeným, včetně pozemku parc. č. X. Takto formulovanou návrhovou námitku krajský soud vypořádal v bodu 32. napadeného rozsudku tak, že nelze řešit fakticky soukromoprávní vztahy všech vlastníků pozemků a staveb cestou územního plánu. Rovněž shledal, že námitka se nevztahuje k pozemku vymezujícímu předmět řízení. Oproti tomu kasační námitka spočívá v tom, že nebyl krajským soudem dostatečně zohledněn § 6 odst. 2 vyhlášky jako nutná podmínka pro vyhovění námitce osoby zúčastněné na řízení I.

[49] Podle § 6 odst. 2 vyhlášky „*plochy občanského vybavení zahrnují zejména pozemky staveb a zařízení občanského vybavení pro vzdělávání a výchovu, sociální služby, péči o rodinu, zdravotní služby, kulturu, veřejnou správu, ochranu obyvatelstva. Dále zahrnují pozemky staveb a zařízení pro obchodní prodej, tělovýchovu a sport, ubytování, stravování, služby, vědu a výzkum, lázeňství a pozemky související dopravní a technické infrastruktury a veřejných prostranství. Plochy občanského vybavení musí být vymezeny v přímé návaznosti na kapacitně dostačující plochy dopravní infrastruktury a být z nich přístupné.*“

[50] S ohledem na citované ustanovení a při porovnání argumentace stěžovatelky z návrhu a kasační stížnosti je zřejmé, že stěžovatelka nyní fakticky namítá nezákonnost posouzení dopravní obslužnosti k danému pozemku z jiných důvodů a s jinými důsledky, než které namítala v návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Uvedený důvod nezákonnosti jí však nic nebránilo uplatnit již v řízení před krajským soudem (§ 104 odst. 4 s. ř. s.). Nově se tak Nejvyšší správní soud takovým důvodem nezákonnosti, který mohl být předmětem posouzení již před krajským soudem, nemůže zabývat.

[51] Stejnou optikou je třeba nazírat i na druhou námitku vymezenou v bodu [46], tedy otázku imisí, jež v důsledku změn územního plánu mají na pozemku stěžovatelky nastat. I tato otázka nebyla předmětem návrhu v řízení před krajským soudem, když se k tomu již Nejvyšší správní soud vyjádřil v bodu [36], byť pro účely jiné kasační námítky. Na podstatě to však ničeho nemění, neboť stěžovatelce nic nebránilo, aby svoji argumentaci uvedla již v řízení před krajským soudem.

IV. Závěr a náklady řízení

[52] Protože kasační stížnost není důvodná, Nejvyšší správní soud ji zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s. *in fine*).

[53] O náhradě nákladů řízení (výroky pod body II. a III.) bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s., neboť navrhovatelka ve věci neměla úspěch.

[54] Odpůrce byl v řízení úspěšný, přičemž Nejvyšší správní soud z následujících důvodů dospěl k závěru, že není na místě postupovat analogicky v intencích nálezu Ústavního soudu z 23. 11. 2010, čj. III. ÚS 2984/09 – 1, a náklady řízení úspěšnému odpůrci z důvodů zvláštního zřetele hodných nepřiznat podle § 60 odst. 7 s. ř. s.

pokračování

[55] Podle uvedeného nálezu „je kvalifikovaná starost o majetek obce naplněním jednoho z veřejných zájmů, k jehož zabezpečení si obec musí vytvořit materiální a personální předpoklady, a to v rozsahu a kvalitě, která je přímo úměrná množství (hodnotě) a charakteru (svěřeného) majetku. U statutárních měst lze presumovat existenci dostatečného materiálního a personálního vybavení a zabezpečení k tomu, aby byla schopna kvalifikovaně hájit svá rozhodnutí, práva a zájmy bez toho, aniž by musela využívat právní pomoci advokátů. Nebude-li jimi v příslušném řízení prokázán opak, nejsou náklady na zastoupení advokátem nákladem účelně vynaloženým“.

[56] S výkonem působnosti jednotlivých správních orgánů je nerozlučně spojena též povinnost tuto činnost obhájit u nezávislého soudu povolného na základě příkazu ústavodárce k ochraně práv jednotlivců. Rozšířený senát ve svém usnesení ze dne 31. 3. 2015, čj. 7 Afs 11/2014-47, č. 3228/2015 Sb. NSS, v bodě 29 mj. uvedl: „Žalované správní orgány ovšem mají právo na náhradu účelně vynaložených nákladů přesahujících jejich běžnou úřední činnost. Příkladem může být 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. Odbornou agendu spojenou s pořízením územního plánu zákon svěřuje pořizovateli [srov. § 2 odst. 2 písm. a) stavebního zákona z roku 2006], který však za vydaný územní plán nenese odpovědnost, neboť odpůrcem v řízení před soudem je obec, jejíž zastupitelstvo opatření obecné povahy vydalo (§ 101a odst. 3 s. ř. s.). 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.).“ Rozšířený senát tak naznačil situaci, za které je třeba náklady na zastoupení advokátem považovat za náklady přesahující běžnou úřední činnost (jde o řízení o návrhu na zrušení územního plánu u obce, která nedisponuje odborným personálem ani potřebnými finančními zdroji nezbytnými pro vedení složitého soudního řízení). Tato kritéria jsou relativně obecná, a umožňují tak další zpřesnění reagující na konkrétní situaci.

[57] Na rozdíl od situace zmiňované rozšířeným senátem v nyní projednávané věci byl pořizovatelem územního plánu Městský úřad Doksy, tedy úřad samotného odpůrce. Vzhledem k tomu tak musel vykonávat územně plánovací činnost prostřednictvím úředníka nebo jiné fyzické osoby, kteří splňují kvalifikační požadavky pro výkon územně plánovací činnosti (§ 24 odst. 1 stavebního zákona). Dle předložené spisové dokumentace byla touto osobou referentka stavebního úřadu, tedy úředník. Vzniká tedy otázka, zda odpůrce nedisponuje osobou, která by měla být schopna hájit jeho postup i v řízení před soudem a náklad na zastoupení advokátem by proto nebylo možno považovat za důvodně vynaložený.

[58] O tom by však bylo na místě uvažovat zejména v řízení před krajským soudem, kde v obdobné situaci obvykle nebude na místě ve věci úspěšnému odpůrci náhradu nákladů řízení přiznat. V řízení před Nejvyšším správním soudem však nemusí nutně postačovat jen znalost územně plánovacích předpisů, ale nezbytná je též dobrá orientace v procesních předpisech (zejména pro soudní řízení správní) stejně jako znalost širších hmotně-právních souvislostí (srov. podmínku povinného zastoupení stěžovatele advokátem v tomto řízení dle § 105 odst. 2 s. ř. s.). V tomto směru je vhodné poukázat i na závěry v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2020, čj. 10 As 169/2019-38, který k této otázce

v bodě 25 uvedl: „NSS má za to, že 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.“

Po obcích, které ze zákona nemají úřady územního plánování (podle § 6 odst. 1 stavebního zákona jde o obecní úřady obcí s rozšířenou působností) nelze požadovat, aby kromě úředníka nebo jiné fyzické osoby, kteří splňují kvalifikační požadavky pro výkon územně plánovací činnosti podle § 24 odst. 1 stavebního zákona, měly též odborný právní aparát, který bude schopen poskytnout pomoc v řízení před Nejvyšším správním soudem. Pokud proto nebude prokázán opak, lze vycházet z toho, že obce, které nejsou obcemi s rozšířenou působností, standardně nemají vlastního právníka (osobu s vysokoškolským právnickým vzděláním, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno k výkonu advokacie, viz § 105 odst. 2 s. ř. s.), který by jim byl schopen při obhajování územně plánovací dokumentace pomoci v řízení před Nejvyšším správním soudem. Náklady na advokáta, který je bude zastupovat, tak budou náklady účelně vynaloženými, i pokud nepůjde o stěžovatele, u něhož je takové zastoupení povinné.

[59] Soud proto odpůrci náhradu nákladů řízení za právní zastoupení přiznal.

[60] Náklady odpůrce jsou tvořeny odměnou za jeden úkon právní služby v podobě vyjádření se ke kasační stížnosti ve výši 3 100 Kč podle § 9 odst. 4 písm. d) a § 7 bod 5 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), (dále „AT“), paušální odměnou za úkon právní služby podle § 11 odst. 1 písm. d) AT ve výši 300 Kč podle § 13 odst. 1 a 3 AT. Součástí náhrady je též daň z přidané hodnoty, jejímž je zástupce odpůrce plátcem, podle § 57 odst. 2 s. ř. s. ve výši 714 Kč Celková výše náhrady, jíž je navrhovatelka povinna odpůrci zaplatit k rukám jeho zástupce podle § 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, činí 4 114 Kč. Je tak povinna učinit ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozsudku.

[61] Pokud jde o náklady osob zúčastněných na řízení, tyto mají právo jen na náhradu těch nákladů, které jim vznikly v souvislosti s plněním povinností, které jim soud uložil (§ 60 odst. 5 s. ř. s.). Žádné povinnosti v řízení jim soud neuložil, a proto právo na náhradu nákladů řízení nemají.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku nejsou opravné prostředky přípustné.

V Brně 25. srpna 2020

Petr Mikeš
předseda senátu