



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu a soudce zpravodaje JUDr. Tomáše Langáška, soudce JUDr. Filipa Dienstbiera a soudkyně Mgr. Veroniky Baroňové v právní věci navrhovatele: **J. P.**, zastoupený Mgr. Jiřím Kokešem, advokátem, sídlem Na Flusárně 168, Příbram, proti odpůrci: **město Mnichovice**, sídlem Masarykovo náměstí 83, Mnichovice, zastoupené JUDr. Michalem Bernardem, Ph.D., advokátem sídlem Klokotská 103, Tábor, týkající se návrhu na zrušení opatření obecné povahy – územního plánu města Mnichovice č. j. 34215/2010-MURI/OUPRR/1177, schváleného usnesením Zastupitelstva města Mnichovice ze dne 24. září 2018 č. 18-07-003, v řízení o kasační stížnosti navrhovatele proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 10. prosince 2019 č. j. 43 A 47/2019 - 50

t a k t o :

- I. Kasační stížnost navrhovatele **se zamítá.**
- II. Navrhovatel **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Navrhovatel **je povinen** zaplatit odpůrci jako náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti částku 4 114 Kč, a to do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce JUDr. Michala Bernarda, Ph.D., advokáta, sídlem Klokotská 103, Tábor.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Navrhovatel vlastní pozemek p. č. X v k. ú. B. u M., obec M. (veškeré dále uvedené pozemky se nachází v témže katastrálním území a obci), na němž dřívější územní plán obce

Mnichovice připouštěl výstavbu. Navrhovatel podle svých slov hodlal realizovat prodej pozemku jako stavebního a za tímto účelem činil patřičné kroky – uzavřel smlouvu o zprostředkování prodeje, podal inzerát, získal povolení ke kácení dřevin a územně plánovací informaci. Nový územní plán města Mnichovice ze dne 24. září 2018 (dále též „územní plán“) však vymezil na pozemku plochu krajinné zeleně (dále též „plocha KZ“). Proto se navrhovatel domáhal jeho zrušení návrhem podaným ke Krajskému soudu v Praze (dále též „krajský soud“), avšak neuspěl.

II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[2] Proti zamítavému rozsudku krajského soudu označenému v návěti podal navrhovatel (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost. V ní namítal, že krajský soud pochybil, jelikož neprovedl jím navržené důkazy (inzerát o prodeji pozemku, smlouvu o zprostředkování prodeje, žádost o povolení kácení dřevin, územně plánovací informaci, fotografie pozemku stěžovatele a jeho okolí, výřezy hlukových map). Na základě toho nevzal v potaz jeho kroky činěné k prodeji pozemku jako stavebního a dospěl také k nesprávným skutkovým zjištěním ohledně zasažení stěžovatelova pozemku hlukem. Soud dále vyšel z toho, že stěžovatelův pozemek je součástí lokálního biokoridoru LBK 31 Kunický potok, avšak pouhým náhledem do katastrální mapy je zřejmé, že pozemek s Kunickým potokem přírodně nesouvisí. Soud také neuvedl, která část pozemku má tvořit údolní nivu Kunického potoka a jak je velká – podle stěžovatele se o údolní nivu nejedná ani z části.

[3] Druhé pochybení krajského soudu má spočívat v tom, že nezrušil napadené opatření obecné povahy, ačkoliv je nepřezkoumatelné. Stěžovatel v kasační stížnosti vysvětluje, že neměl v žádném ohledu povědomí o změnách v územním plánování žalovaného a nebyl o žádných záměrech změny v území upozorněn ani informován, proto nepodal v procesu přijímání územního plánu námítky. To však nemůže mít vliv na náležité zdůvodnění změny druhu pozemku, pokud se změna v území takového pozemku přímo dotýká. Pozemek stěžovatele není významným krajinným prvkem, nemá možnost být využit k zemědělské činnosti ani nemá žádnou oporu v jiném využití než ke stavění. Navíc krok změny druhu pozemku nebyl podpořen žádnými územními studiemi ani relevantními stanovisky příslušných orgánů (viz přílohy opatření obecné povahy). Odpůrce také porušil zásadu legitimního očekávání, neboť veškeré okolní pozemky jsou již zastavěny (p. č. X, X, X a X). Stěžovatel nemohl důvodně očekávat takovýto obrat ve správné praxi žalovaného a stavu území, a proto měl krajský soud napadené opatření obecné povahy posoudit jako rozporné se zákonem.

[4] Konečně stěžovatel namítá, že i sám napadený rozsudek je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů, jelikož se krajský soud nevyrovnal se všemi stěžovatelovými námítkami. Soud se zejména se nedostatečně zabýval proporcionalitou přijatého územního plánu ve vztahu ke změně druhu pozemků stěžovatele a jeho souladem se zásadou subsidiarity a minimalizace zásahu. Stěžovateli není ani po rozhodnutí krajského soudu zřejmé, na základě jakých skutečností dospěl žalovaný k přesvědčení, že je možné a zároveň nezbytné změnit zařazení a druh pozemku stěžovatele z pozemku stavebního na pozemek krajinné zeleně. Takto významné zásahy do vlastnického práva musí mít zásadně výjimečnou povahu.

pokračování

[5] Odpůrce ve vyjádření ke kasační stížnosti poukázal na to, že soud nemá povinnost provést veškeré důkazy, které strany požadují. Krajský soud v bodě 30 napadeného rozsudku odůvodnil, proč považuje některé navržené důkazy za nadbytečné. Pokud jde o blízkost pozemků k dálnici D1 ve vztahu k hluku a o otázku, zda je stěžovatelův pozemek součástí biokoridoru LBK 31 Kunický potok, zde měl krajský soud pro své skutkové závěry dostatek podkladů ve spise (výřez z hlukové mapy, zadání územního plánu a stanovisko dotčeného orgánu). Proporcionalitou přijatého řešení se soud nemohl zabývat kvůli stěžovatelově pasivitě v procesu přijímání územního plánu. Tu stěžovatel žádnými objektivními důvody nevysvětluje, pouze zcela nekonkrétně poukazuje na zmatečnost procesu jeho přijímání a překvapivost provedené změny. Soud však v bodě 15 napadeného rozsudku provedl podrobný rozbor odpůrcova procesního postupu a neshledal v něm závady. Překvapivé bylo odpůrcovo rozhodnutí pro stěžovatele jen proto, že se o přípravu územního plánu nijak nezajímal, ačkoliv probíhala totiž několik let. Navržené funkční využití stěžovatelova pozemku bylo obsaženo již v zadání nového územního plánu a nijak se po celou dobu nezměnilo. Přijaté řešení neporušuje ani legitimní očekávání, neboť situace stěžovatelova pozemku je odlišná od okolních pozemků, kde byla výstavba připuštěna, jak krajský soud vysvětlil v bodech 27 až 29 napadeného rozsudku. Odpůrce je přesvědčen, že přijaté řešení je dokonce i proporcionální (byť to nebylo předmětem soudního zkoumání), neboť „*se snažil do vlastnictví jednotlivých vlastníků zasáhnout co nejméně, avšak je jasné, že k dosažení cíle muselo v některých případech k omezení vlastnictví skrze změnu funkčního využití dojít. Vybrány byly pozemky, které se nachází v oblastech se zvýšenou zelení, v blízkosti přírodních útvarů či biokoridorů a které jsou též k zástavbě zcela nevhodné. Pozemek stěžovatele je jedním z pozemků, který tyto podmínky splňuje.*“

[6] V replice stěžovatel zrekapituloval kroky, které od roku 1995 činil za účelem prodeje pozemku. Uvedl, že nalezený zájemce o jeho koupi měl připraveno řešení stavebního projektu s ohledem na vodní tok na sousedním pozemku (čímž padá tvrzení odpůrce o nezastavitelnosti pozemku), byl také srozuměn s tím, že v rámci výstavby bude muset vyřešit přístup na pozemek a za tímto účelem si zapůjčil přes milion korun. V době, kdy stěžovatel započal s inzercí prodeje, se ubezpečoval, že jde o pozemek stavební. Není však v jeho moci stále kontrolovat činnost odpůrce, a právě proto je zde podle něj judikatorní praxe, která připouští návrh na zrušení opatření obecné povahy i bez účasti při pořizování opatření obecné povahy a nepodání námitek.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[7] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[8] Stěžovatelův věcný neúspěch v řízení před krajským soudem se odvíjí od zásadního faktu, že zůstal v procesu přijímání územního plánu pasivní a nepodal proti jeho návrhu žádné námitky. Stěžovatel má pravdu v tom, že správní soudy připustily, aby návrh na zrušení opatření obecné povahy mohla podat i osoba, jež proti němu nevznesla námitky, to však ještě neznamená, že s takovým návrhem věcně uspěje. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svém usnesení č. j. 1 Ao 2/2010 - 116 ze dne 16. listopadu 2010, č. 2215/2011 Sb. NSS, výkladem zákona přiznal všem osobám bez ohledu na jejich aktivitu procesní legitimaci k podání návrhu. Dovodil ovšem toliko, že kvůli pasivitě v procesu přijímání opatření obecné povahy nemůže soud návrh na jeho zrušení (jako celek)

odmítnout, ale musí se jím i tak věcně zabývat. K důsledkům procesní pasivity pro výsledek věcného přezkumu se tu rozšířený senát vyslovil jen velmi vágně a obecně, odkázal na individuální okolnosti každého případu, nicméně konstatoval, že soudní přezkum územního plánu „*není nástrojem rozhodování věcných sporů o využití území; tyto spory zásadně mají být vypořádány v řízení před správními orgány a s využitím příslušného instrumentária správního procesu. Soud proto při návrhu mířícímu proti ‚nesprávnosti‘ přijatého řešení koriguje principiálně toliko ta pochybení, která znemožnila účastníkům procesu takových instrumentů využít.*“ Dále rozšířený senát zdůraznil, že „*pokud účastník ... mohl při přiměřené péči o svá práva podat věcné námitky či připomínky proti správnosti připravovaného řešení a bez objektivních důvodů tak neučinil, nemůže Nejvyšší správní soud bez závažných důvodů porušit právní jistotu dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy územního plánu a nyní tento územní plán respektují.*“

[9] Následky nepodání námitek pak Nejvyšší správní soud rozvedl ve svém rozsudku ze dne 13. května 2014 č. j. 6 AOs 3/2013 - 29, podle nějž „*rozšířený senát sice otevřel prostřednictvím procesní legitimace branku k soudnímu přezkumu i pro navrhovatele, kteří proti územnímu plánu během jeho přípravy nebrojili, avšak na jejich legitimaci věcnou (tedy důvodnost jejich návrhu) musí mít tato skutečnost zpravidla fatální dopad, nepřesvědčí-li soud, že svá práva ve správním procesu z objektivních důvodů uplatnit nemohli.*“ Dále zde Nejvyšší správní soud odkázal na algoritmus přezkumu opatření obecné povahy vyvinutý v rámci aplikace § 101d zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), kterým obsáhle argumentuje ve své kasační stížnosti stěžovatel, a dovodil, že pokud navrhovatel námitky ani připomínky v rámci přípravy územního plánu nepodal, soud se vůbec nemůže zabývat pátým krokem algoritmu, tedy proporcionalitou přijatého řešení. To ale v žádném případě neznamená, že by byl stěžovatel práva na věcný přezkum svého návrhu zbaven. Záleží na tom, jak svou argumentaci vystaví. Zbývají ještě předchozí čtyři kroky úvahového algoritmu – ke zrušení opatření obecné povahy může soud přikročit i přes procesní pasivitu navrhovatele, pokud odpůrce neměl k jeho vydání potřebnou pravomoc či působnost, nebo pokud při jeho přijímání porušil kogentní procesní či hmotněprávní normy chránící zásadní veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy. Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku upřesnil, že „*typickým příkladem takovéto situace bude porušení ustanovení upravujících proces přijímání územního plánu takovým způsobem, že tím odpůrce navrhovateli fakticky znemožnil nebo významně ztížil uplatnění jeho práva podat námitky nebo připomínky*“, a že „*závažné důvody mohou spočívat i v porušení právních předpisů chránících významné veřejné zájmy, např. zájem na ochraně životního prostředí*“ (a odkázal zde na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. ledna 2011 č. j. 1 Ao 2/2010 - 185 v téže věci, v níž rozhodoval výše citovaným usnesením rozšířený senát).

[10] Posouzení proporcionality zahrnuje hledání nejvhodnějšího rozvržení břemene naplňování veřejných zájmů v obci mezi jednotlivé vlastníky – a dotýká se – vedle vlastnických práv vlastníků dotčených pozemků – též ústavně garantovaného práva obce na samosprávu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. února 2011 č. j. 6 Ao 6/2010 - 103, č. 2552/2012 Sb. NSS, bod [114]). Výsledná podoba územního plánu závisí na mnoha faktorech, jejichž zohlednění je nutně odvislé od procesní aktivity stran, a

pokračování

pokud nepodají námitky, nemůže být každý pozemek předmětem zvláštní pozornosti a podrobného odůvodnění. Proto také myšlenka, že soud nemůže poměřovat důležité veřejné zájmy s dotčenými právy jednotlivců v první linii tam, kde navrhovatel zůstal v procesu přijímání opatření obecné povahy zcela pasivní, a odpůrci tak neumožnil se s jeho tvrzeními o nepřiměřeném zásahu do jeho práv v odůvodnění opatření obecné povahy vyrovnat, se v judikatuře Nejvyššího správního soudu objevuje již dlouho (srov. např. rozsudky ze dne 18. listopadu 2009 č. j. 9 Ao 2/2009 - 54, č. 2008/2010 Sb. NSS, ze dne 7. října 2011 č. j. 6 Ao 5/2011 - 43, ze dne 28. srpna 2012 č. j. 1 Ao 1/2010 - 264, body [58] až [61], ze dne 23. září 2013 č. j. 8 AOs 2/2012 - 59, body [24] až [27], či ze dne 26. června 2014 č. j. 5 AOs 3/2013 - 33). Poté, co tyto závěry shrnul a přehledně vyložil šestý senát ve výše citovaném rozsudku č. j. 6 AOs 3/2013 - 29, na ně řada dalších senátů navázala (srov. např. rozsudky ze dne 23. dubna 2015 č. j. 10 As 96/2014 - 62, body [44] až [48], ze dne 16. května 2018 č. j. 4 As 49/2018 - 36, bod [39], ze dne 25. října 2018 č. j. 2 As 51/2018 - 140, body [22] až [23], ze dne 24. ledna 2019 č. j. 5 As 257/2016 - 49, body [23] až [25], či ze dne 23. září 2019 č. j. 7 As 283/2018 - 32, body [16] až [19]). Sám Nejvyšší správní soud označuje tuto judikatorní linii za ustálenou (srov. rozsudky ze dne 18. dubna 2019 č. j. 9 As 65/2019 - 29, bod [18], či ze dne 29. ledna 2020 č. j. 1 As 177/2019 - 23, bod [27]). Praxi, podle níž v případě pasivních navrhovatelů přezkoumávají správní soudy pouze zákonnost v obecném smyslu, nikoliv však její aspekt spočívající v proporcionalitě přijatého řešení ve vztahu ke konkrétnímu pozemku, potvrdil i Ústavní soud při přezkumu některých výše citovaných rozhodnutí, a to jak v nálezu sp. zn. I. ÚS 1472/12 ze dne 9. prosince 2013 (N 211/71 SbNU 483), tak i v řadě odmítavých usnesení (sp. zn. II. ÚS 482/10 ze dne 5. 1. 2012, sp. zn. III. ÚS 3800/11 ze dne 15. 2. 2013, sp. zn. I. ÚS 1055/19 ze dne 11. 6. 2019, či sp. zn. IV. ÚS 97/19 ze dne 4. února 2020).

[11] Jakkoliv z hlediska právní teorie i ústavního pořádku (srov. čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod) je proporcionalita opatření obecné povahy jedním z hledisek pro posouzení jeho zákonnosti, vyčlenění této otázky do samostatné kategorie pro potřeby soudního přezkumu je nezbytné s ohledem na stávající zákonnou koncepci správního soudnictví, resp. správně soudního přezkumu opatření obecné povahy. Ta se totiž opírá o princip subsidiarity soudní ochrany, jež má nastoupit až po vyčerpání řádných opravných prostředků uvnitř veřejné správy (§ 5 s. ř. s.). Z tohoto hlediska by sice bylo pojmově čistější, pokud by správní soudy dílčí žalobní námitky neproporcionality zásahu do vlastnického práva v takových případech otevřeně označovaly za nepřipustné pro nevyčerpání řádných opravných prostředků, na výsledek by to však nemělo vliv.

[12] Podstatné tedy je, že přiměřenost omezení individuálních práv nelze považovat za otázku, již by musel odpůrce při schvalování územního plánu u každého jednotlivého pozemku podrobně zkoumat a vypořádávat z úřední povinnosti i bez námítky. Nalezení vyváženého kompromisu všech soukromých a veřejných zájmů v území je i tak dosti náročný úkol, a pokud by byl odpůrce navíc nucen presumovat nesouhlas všech nositelů věcných práv se všemi řešeními, jež se jich mohou jakkoliv dotknout, a musel by jejich (nikdy nevznesené) výhrady v odůvodnění územního plánu preventivně vyvracet, proces jeho tvorby by se neúměrně prodloužil či dokonce kolaboval. Tím spíše je vyloučeno, aby přiměřenost omezení individuálních práv posuzoval správní soud při přezkumu územního

plánu v první linii, v důsledku dosavadní pasivity navrhovatele, nadto s účastenstvím omezeným již jen na individuálního navrhovatele a odpůrce.

[13] Nahlíženo touto optikou je zřejmé, že kasační stížnost musí být z valné části odsouzena k nezdaru. Stěžovatel v ní – stejně jako v návrhu na zrušení opatření obecné povahy – nijak uspokojivě nevysvětluje důvody své pasivity v procesu přijímání napadeného územního plánu. Uvádí pouze velmi vágně a neurčitě, že tento proces byl chaotický a nepřehledný. Tuto argumentaci však přesvědčivě a podrobně vyvrátil krajský soud v bodech 14 a 15 napadeného rozsudku. V bodě 22 k tomu soud upozornil, že požadavek na revidování ploch okolo Kunického potoka (podmáčené pozemky nevhodné pro zástavbu, vhodné pro vodní a retenční plochy), kam patří stěžovatelův pozemek, byl obsažen již v návrhu zadání napadeného územního plánu, nebyl tedy nikterak překvapivý. V bodě 24 pak ještě dodal, že *„se nejedná o změnu stávajícího územního plánu, ale o nahrazení původního územního plánu zcela novým. Již tím dala politická reprezentace odpůrce najevo, že změny oproti dřívější koncepci mají být rozsáhlejší a že vlastníci pozemků by měli proces pořizování územního plánu bedlivě sledovat, což v nyní posuzovaném případě navrhovatel zjevně nečinil, jak sám uvádí v návrhu“*. Ostatně i stěžovatelova replika v kasačním řízení nasvědčuje tomu, že stěžovatel jednoduše opomněl ke své škodě proceduru přijímání územního plánu sledovat, ačkoliv mu v tom žádné objektivní důvody nebránily.

[14] Naprostá většina stěžovatelových výhrad proti výslednému řešení přitom brojí proti nepřiměřenému zásahu do jeho vlastnického práva. Míří tedy právě do otázky proporcionality. Krajský soud tak byl oprávněn jeho návrh zamítnout, aniž by se většinou návrhových bodů podrobněji zabýval. Námitka, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů, jelikož se nedostatečně věnuje proporcionalitě územního plánu, je tudíž zcela lichá. Krajský soud v bodě 25 napadeného rozsudku jasně vysvětlil, proč se k otázce dotčení stěžovatelova vlastnického práva podrobněji nevyjadřuje, a to přesně v intencích výše citované judikatury a s odkazy na ni. Krajský soud se zcela správně zabýval pouze otázkou, zda řešení přijaté v územním plánu je dostatečně odůvodněné a zda zařazení stěžovatelova pozemku do plochy krajinné zeleně nevykazuje znaky svévole. Se závěry, k nimž dospěl, se Nejvyšší správní soud plně ztotožňuje a odkazuje na body 21-24 a 26 (dostatečnost odůvodnění územního plánu) a 28-29 (otázka porušení legitimního očekávání) napadeného rozsudku. Ve vztahu ke kasačním námitkám z nich pouze stručně vybírá následující body.

[15] K otázce významného krajinného prvku krajský soud uvedl: *„Skutečnost, zda se na pozemku navrhovatele nachází významný krajinný prvek či nikoliv, případně v jakém rozsahu, ... v daném případě není rozhodující, neboť zjevně jde o nezastavěný pozemek přiléhající k vodnímu toku, na němž se nachází vzrostlá zeleň, a zároveň tento pozemek tvoří součást lokálního biocentra LBK 31 Kunický potok.“* Ke změně druhu pozemku citoval krajský soud stanovisko orgánu ochrany přírody (Městského úřadu v Říčanech) ze dne 16. července 2010, podle něhož patří stěžovatelův pozemek mezi *„podmáčené lokality, strmé svahy zaříznutého koryta, kde bez rozsáhlých terénních úprav, odvodnění pozemků a tím i likvidace přírodních prvků, nejde umístit zástavbu“*, přičemž *„tyto pozemky jsou vhodné pro výstavbu nových vodních a retenčních ploch“*. Je tedy zjevné, že změna druhu stěžovatelova pozemku byla převážně založena na jiných skutečnostech než na přítomnosti

pokračování

významného krajinného prvku a že měla jednoznačnou oporu ve stanovisku dotčeného orgánu.

[16] Ohledně legitimního očekávání pak krajský soud vysvětlil, že na okolních pozemcích určených k zastavění se již nachází historická zástavba (rekreační chaty a garáže) vzniklá za platnosti předchozího územního plánu, takže nový územní plán zde pouze konzervuje stávající stav. Jedinou výjimku tvoří pozemek p. č. X, který je však výrazně menší než pozemek stěžovatele, je vklíněn mezi již zastavěné pozemky a k zástavbě je určena pouze jeho menší část tak, aby nová stavba urbanisticky doplnila stávající zástavbu. Žádný z pozemků, na něž stěžovatel poukazoval, tak nelze s jeho vlastní situací reálně srovnávat. Ostatně, nelze dovozovat libovůli ani nerovné zacházení jen z faktu, že existuje odlišné řezání různých pozemků (srov. výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 3/2013 - 29, body 19 a 21).

[17] S ohledem na výše uvedené hodnotí Nejvyšší správní jako dostačující i poměrně stručné vysvětlení krajského soudu v bodě 30 napadeného rozsudku, proč nepovažoval za nutné provádět stěžovatelem navržené důkazy. Krajský soud uvedl, že *„žádná z navrhovatelem předložených listin (inzerát nemovitosti, smlouva o výhradním zprostředkování, žádost o povolení kácení dřevin) ... nezakládá právo na to, aby na pozemku navrhovatele byla umístěna stavba“*. Je tak zcela zřejmé, že tyto navržené důkazy vyhodnotil soud jako nadbytečné, resp. irelevantní pro posuzovanou věc. Nutno dodat, že tak učinil poté, co důkladně odůvodnil, proč se v důsledku pasivity stěžovatele v procesu přijímání územního plánu nemůže zabývat proporcionalitou zásahu do jeho vlastnického práva k dotčenému pozemku.

[18] Zmíněné důkazy by spolu s územně plánovací informací mohly nanejvýš prokázat, že stěžovatel činil kroky, aby mohl pozemek prodat za účelem výstavby, a že odpůrce o tom věděl. Jak ale Nejvyšší správní soud nalezl již dříve, podobnými kroky se neaktivuje povinnost odpůrce odůvodnit adresně změnu funkčního využití konkrétního pozemku, tudíž jimi ani nelze nahradit podání námitek a otevřít si tak cestu k soudnímu přezkumu proporcionality napadeného územního plánu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. listopadu 2015 č. j. 6 As 176/2015 - 31, bod 21). Odpůrce nemůže vystupovat paternalisticky a automaticky předpokládat, že určitá osoba, jež v minulosti nějakým způsobem jednala, chce námitky proti návrhu územního plánu uplatnit, neboť její pasivita v samotném procesu přijímání opatření obecné povahy může mít nejrůznější příčiny - může například znamenat, že od dřívějších záměrů upustila pro jejich nerealizovatelnost, značnou nákladnost nebo se nechala přesvědčit odůvodněním návrhu územního plánu, že odlišné využití jejího pozemku bude i pro ni přínosnější.

[19] Nadbytečné by pak bylo bývalo provádět důkaz i hlukovými mapami, neboť ty – jak správně poznamenal ve svém vyjádření odpůrce – byly součástí podkladů k územnímu plánu. Pokud jde o fotografie dotčeného pozemku a jeho okolí, stěžovatel v kasační stížnosti neuvádí, co jimi chtěl prokazovat. Z kontextu však vyplývá, že zřejmě měly vyvrátit předpoklad odpůrce, podle něhož je předmětný pozemek součástí údolní nivy Kunického potoka a příslušného lokálního biokoridoru. Ty však nebyly pro zamítavý výrok krajského soudu klíčové. Vzhledem ke stěžovatelově pasivitě postačovalo, že jde o nezastavěný pozemek přiléhající k vodnímu toku (což mezi stranami nebylo sporné),

aniž by bylo třeba určovat, jak velká jeho část tvoří přímo údolní nivu. Odpůrce totiž svůj obecný záměr redukovat oproti dřívějšímu územnímu plánu plochy k výstavbě a upřednostnit krajinnou zeleň, a to zejména v okolí Kunického potoka, odůvodnil v textové části územního plánu zcela dostačujícím způsobem. Fotografie dokumentující současný stav pozemku tak nemohly na výsledku sporu pro stěžovatele nic změnit.

[20] Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že pokud by si býval chtěl stěžovatel do budoucna spolehlivě zajistit možnost zástavby svého pozemku, musel by získat ještě před schválením nového územního plánu pravomocné územní rozhodnutí na umístění konkrétní stavby. V takovém případě by se jej změna využití pozemku v územním plánu nedotkla a mohl by na něm v souladu s územním rozhodnutím stavbu realizovat (srov. KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, 1104 s., str. 898). I v tomto směru však zřejmě stěžovatel zůstal pasivní a žádný takový krok neučinil.

[21] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že krajský soud zhodnotil věc správně. Z výše popsanych důvodů vyhodnotil Nejvyšší správní soud kasační stížnost proti napadenému rozsudku v souladu s § 110 odst. 1 větou druhou s. ř. s. jako nedůvodnou a zamítl ji.

IV. Náklady řízení

[22] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 60 odst. 1, 7 s. ř. s., ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona. Odpůrce měl ve věci úspěch, proto mu náleží náhrada nákladů řízení v rozsahu, jaký požadoval ve svém vyjádření ke kasační stížnosti. Jde o náklady zastoupení advokátem, jež považuje Nejvyšší správní soud – shodně jako předtím krajský soud – za účelně vynaložené, jelikož odpůrce je městem, které nevykonává působnost orgánu územního plánování (pořizovatelem územního plánu byl Městský úřad v Říčanech), a tudíž nezaměstnává žádné osoby odborně způsobilé hájit územní plán v soudním řízení (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. března 2015 č. j. 7 Afs 11/2014 - 47, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. ledna 2019 č. j. 7 As 461/2018 - 23).

[23] Odpůrce podal prostřednictvím svého právního zástupce vyjádření ke kasační stížnosti. Podání vyjádření představuje úkon právní služby podle § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů. Odměna za jeden úkon právní služby činí podle § 7 bodu 5, aplikovaného na základě § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu, 3 100 Kč a podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu je třeba k ní přičíst 300 Kč na úhradu hotových výdajů, celkem tedy 3 400 Kč. Protože zmocněný advokát je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se tento nárok o částku 714 Kč odpovídající dani, kterou je advokát povinen z odměny za zastupování odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů. Odpůrce se tedy přiznává náhrada nákladů řízení spočívajících v odměně, hotových výdajích a dani z přidané hodnoty advokáta v celkové výši 4 114 Kč. K zaplacení náhrady nákladů řízení byla stěžovateli stanovena přiměřená lhůta v délce jednoho měsíce.

pokračování

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 21. srpna 2020

JUDr. Tomáš Langášek
předseda senátu