



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Karla Šimky a Mgr. Evy Šonkové v právní věci navrhovatelů: **a) RSDr. J. L., b) K. L.**, oba zastoupeni advokátem JUDr. Pavlem Bergerem, se sídlem Bělocerkevská 1037/38, Praha 10, proti odpůrci: **obec Otmíče**, se sídlem Otmíče 16, zastoupena JUDr. Jiřím Vodičkou, advokátem se sídlem Drtinova 557/10, Praha 5, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy - územního plánu obce Otmíče, vydaného usnesením Zastupitelstva obce Otmíče dne 28. 5. 2019, č. 9/2019, v řízení o kasačních stížnostech navrhovatelů a) a b) proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 28. 8. 2020, č. j. 55 A 59/2020 – 83,

t a k t o :

- I. Kasační stížnosti **se zamítají**.
- II. Navrhovatelé a) a b) **jsou povinni** uhradit odpůrci náhradu nákladů řízení o kasačních stížnostech ve výši **4114 Kč**, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce JUDr. Jiřího Vodičky, advokáta.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Navrhovatelé a) a b) se návrhem podaným u Krajského soudu v Praze (dále jen „krajský soud“) domáhali zrušení opatření obecné povahy – územního plánu obce Otmíče vydaného usnesením Zastupitelstva obce Otmíče dne 28. 5. 2019, č. 9/2019 (dále jen „územní plán“), a to v části, kterou byla na pozemku v jejich vlastnictví p. č. X v

katastrálním území O. (dále jen „pozemek“) vymezena zemědělská plocha *NZe: plochy zemědělské – protieroční opatření*.

[2] V návrhu uvedli, že dlouhodobě usilují o to, aby byl jejich pozemek zařazen mezi zastavitelné plochy. Byli osloveni odpůrcem, aby podali návrh na změnu předchozího územního plánu obce Otmíče vydaného usnesením Zastupitelstva obce Otmíče dne 30. 5. 2002, č. 1/2002 (dále jen „předchozí územní plán“) s příslibem, že bude projednán v procesu pořizování nového územního plánu; ačkoliv tak učinili, jejich pozemek byl zařazen do plochy vinice (následně NZe). Podali proto námitky, kterým nebylo vyhověno s odkazem na stanoviska Krajského úřadu Středočeského kraje (dále jen „krajský úřad“) ze dne 7. 7. 2014, sp. zn. SZ096257/2014/KUSK, a ze dne 18. 9. 2014, sp. zn. SZ135203/2014/KUSK REG/BT, a to s argumentací, že je nutné předcházet zahlcování krajiny nežádoucími novodobými shluky rodinných domů. Navrhovatelé tvrdili, že postup pořizovatele územního plánu (Městského úřadu Hořovice) a krajského úřadu je nezákonný, neboť v sousedních obcích Lochovice, Hořovice a Libomyšl byla povolena výstavba rodinných domů, ačkoli jde o pozemky ve značné vzdálenosti od zastavěného území obcí. Zdůraznili, že v obci Lochovice byla krajským úřadem v době, kdy poprvé usilovali o změnu předchozího územního plánu, akceptována výstavba zhruba 40 rodinných domů mimo zastavěné území obce ve volné krajině ve vzdálenosti cca 450 metrů od centra obce; jejich pozemek se přitom nachází toliko 350 metrů od centra obce, plánovali na něm výstavbu pouze 4 až 6 rodinných domů a je zařazen do nejnižšího stupně ochrany zemědělského půdního fondu. Domnívali se proto, že správní orgány nepostupovaly v souladu se zásadou materiální ekvity a zasáhly do jejich vlastnických práv, když v jiných případech výstavbu rodinných domů povolily a jim toto právo odeprýly bez relevantních důvodů (pouze s obecným odkazem na Politiku územního rozvoje). Dále navrhovatelé poukazovali na to, že napadený územní plán nebyl vydán zákonem stanoveným postupem, neboť veřejná vyhláška i samotné opatření obecné povahy nebyly vyvěšeny na úřední desce obce a ani webových stránkách; nebylo tak možné zjistit, kterým dnem počaly běžet lhůty pro podání podnětu k provedení přezkumného řízení a návrhu k soudnímu přezkumu.

Rozsudek krajského soudu

[3] Krajský soud podaný návrh rozsudkem ze dne 28. 8. 2020, č. j. 55 A 59/2020 – 83 (dále jen „napadený rozsudek“), zamítl. Nejprve se zabýval splněním podmínek řízení, neboť navrhovatelé namítali, že veřejná vyhláška č. 1/2019 nebyla řádně vyvěšena na úřední desce odpůrce. Poukázal na judikaturní závěry vyslovené v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 6. 3. 2012, č. j. 9 Ao 7/2011 - 489, či rozsudcích ze dne 20. 12. 2012, č. j. 3 Aos 1/2012 - 33, ze dne 27. 5. 2015, č. j. 6 As 257/2014 - 51, nebo ze dne 27. 11. 2018, č. j. 2 As 79/2018 - 57. Naznal, že za situace, kdy navrhovatelé neuvedli žádné konkrétní skutečnosti a neoznačili důkazy, které by založily důvodné pochybnosti o správnosti záznamů uvedených na veřejné vyhlášce č. 1/2019, podle nichž byla vyvěšena na úřední desce odpůrce dne 31. 5. 2019 a sejmuta dne 16. 6. 2019 (a téhož dne zveřejněna také způsobem umožňujícím dálkový přístup na webových stránkách www.otmice.cz, kde je nadále dostupná), bylo namístě z těchto údajů vycházet. Podmínku řízení spočívající v existenci účinného územního plánu tedy shledal

pokračování

splněnou. Proti tomuto závěru navrhovatelé v podané kasační stížnosti nebrojí, pročez není účelné odpovídající argumentaci soudu blíže rozvádět.

[4] Soud při jednání provedl důkaz navrhovateli předloženými výpisy z katastru nemovitostí (pozemky p. č. X v k. ú. H.; p. č. X v k. ú. L.; p. č. st. X v k. ú. L.), dále výřezy z katastrální mapy a ortofoto mapy, výtisky z letecké mapy portálu *mapy.cz* (na nichž jsou zachyceny obce Lochovice a Otmíče) a také výřezem z katastrální mapy pozemku p. č. X v obci H. Krajský soud naopak neprovedl důkaz podnětem k zahájení přezkumného řízení a sdělením krajského úřadu (k jeho stanoviskům ze dne 7. 7. 2014, a ze dne 18. 9. 2014), čestným prohlášením navrhovatelů o zrušení vinice ze dne 19. 6. 2010, smlouvou o úhradě nákladů za změnu územně plánovací dokumentace ze dne 12. 9. 2010 a listem vlastnictví k pozemku p. č. X v obci H., neboť tyto listiny dle něj nebyly relevantní pro rozhodnutí věci. Dále neprovedl ani navržený důkaz kopií veřejné vyhlášky č. 1/2019 ze dne 28. 5. 2019 a územním plánem obce Otmíče, neboť tyto byly součástí správního spisu, který měl soud k dispozici a jehož obsah není předmětem dokazování.

[5] V rámci věcného posouzení krajský soud nejprve poukázal na rozsudek NSS ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 - 73, týkající se toho, do jaké míry jsou správní soudy při přezkumu územních plánů oprávněny zasahovat do samosprávy obce. Shrnul, že úkolem soudu není určovat, jakým způsobem má být určité území využito (a aktivně dotvářet územní plánování), ale pouze korigovat extrémy. Nepřiměřené zásahy soudní moci do odůvodněných rozhodnutí územní samosprávy by byly porušením ústavních zásad o dělbě moci. Odkázal na rozsudek NSS ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010 - 103, a usnesení jeho rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120; uvedl, že územní plán vždy ze své podstaty představuje určitý zásah do vlastnického práva, neboť stanoví meze jeho výkonu. Hodnocení proporcionality územního plánu představuje nedílnou součást jeho soudního přezkumu, neboť není možné připustit zásahy do vlastnického práva vykazující znaky diskriminace, „nerozumnosti“ či libovůle. Krajský soud však zároveň zdůraznil, že vlastník pozemku nemá individuální subjektivní právo na schválení konkrétní podoby územního plánu podle jeho požadavku, tedy aby územní plán umožňoval realizaci jím předem definovaného stavebního záměru. Akcentoval taktéž skutečnost, že územní plán je vydáván obcí, která v něm stanoví, jak se chce do budoucna rozvíjet; rozhodování o rozvoji spravovaného území je dle nálezů Ústavního soudu ze dne 12. 5. 2020, sp. zn. III. ÚS 709/19, základním právem obce a jde o výkon jeho práva na územní samosprávu zaručeného Ústavou.

[6] Soud shrnul, že v projednávané věci navrhovatelé považovali za nezákonné to, že jejich pozemek nebyl v napadeném územním plánu vymezen jako zastavitelná plocha pro bydlení, ačkoli pořizovatel a krajský úřad umožnili v jiných obcích vymezení zastavitelných ploch pro bydlení v obdobných lokalitách; tvrdili, že možnost zastavení jejich pozemku byla údajně odmítnuta bez relevantních důvodů pouze s odkazem na Politiku územního rozvoje. Tomu krajský soud nepřisvědčil. Odpůrce dle něj v rozhodnutí o námitkách detailně vypořádal navrhovateli uplatněné námitky a uvedl důvody vedoucí k nezařazení jejich pozemku do plochy pro bydlení, jež plně korespondují s vytyčenou urbanistickou koncepcí i s požadavky zadání. Odpůrce v textové části územního plánu vymezil, že cílem urbanistické koncepce je zachování struktury současné zástavby a její logický rozvoj s ohledem na postupnou urbanizaci území. Rozvoj je navržen

v návaznosti na stávající zástavbu a dopravní a technickou infrastrukturu. V odůvodnění vysvětlil, že novou zástavbu v izolované poloze je třeba vyloučit s ohledem na zachování kompaktnosti sídla, a vyjádřil jasný záměr chránit volnou krajinu před novou zástavbou. V souladu s tím byly zastavitelné plochy situovány do zastavěného území nebo do jeho přímé návaznosti; dvě nově vymezené zastavitelné plochy navazují na existující zástavbu (z velké části jí již jsou obklopeny), přičemž tento rozvoj (vznik cca 8 rodinných domů) byl shledán zcela přiměřeným vzhledem k očekávanému nárůstu obyvatel. Urbanistická koncepce tedy dle soudu odpovídá zadání územního plánu, v němž zastupitelstvo odpůrce jasně vyjádřilo požadavek, aby nová výstavba byla prioritně situována ve vazbě na stávající zástavbu, a aby byla vyloučena realizace zástavby v izolované poloze od sídla. Souhlasil tedy s odpůrcem, který v rozhodnutí o námitkách poukázal na to, že vyhovění požadavku navrhovatelů by neodpovídalo zadání územního plánu. Pozemek navrhovatelů je obklopen plochami zemědělskými a přírodní krajinné zeleně a nenavazuje na zastavěné ani zastavitelné území obce; jeho zařazení do zastavitelné plochy pro bydlení by proto dle soudu neodpovídalo urbanistické koncepci, která je zcela racionální a odpovídá požadavku na ochranu nezastavěného území dle § 18 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, v rozhodném znění (dále jen „stavební zákon“).

[7] Navrhovatelé pak dle krajského soudu neuvedli žádné skutečnosti svědčící o tom, že by postup odpůrce byl projevem libovůle či diskriminace vůči nim, zejména nepoukázali na žádnou srovnatelnou plochu na území regulovaném napadeným územním plánem, která by byla určena k zastavění. Zastavitelné plochy byly (nově) vymezeny v návaznosti na zastavěné území, zatímco pozemek navrhovatelů se nachází ve volné krajině obklopen nezastavěným územím. Řešení, jehož se navrhovatelé domáhají, by zcela popíralo urbanistickou koncepci, na které byl územní plán vystavěn. Pokud poukazovali na to, že historicky byla ve třech případech v jiných obcích umožněna (krajským úřadem či pořizovatelem) zástavba v obdobných izolovaných lokalitách, pak tato skutečnost nemůže dle soudu být důvodem, pro který by mělo být vyloučeno právo odpůrce rozhodnout o tom, jakým způsobem se chce sám do budoucna rozvíjet, a vymežit si vlastní urbanistickou koncepci pro svůj další rozvoj. Nadto soud poznamenal, že nelze dovodit, že by šlo o skutečně obdobné případy; navrhovatelé totiž nedoložili, kdy došlo k povolení umístění daných staveb, jak a z jakých důvodů bylo v rozhodném období území těchto obcí regulováno. Soud přisvědčil odpůrci, že územní plány jednotlivých obcí je třeba posuzovat individuálně. Zdůraznil, že nezařazení pozemku navrhovatelů do zastavitelné plochy napadeným územním plánem rozhodně nelze přičítat pořizovateli nebo krajskému úřadu. Volba a konkrétní podoba využití území je výsledkem politické procedury v podobě schvalování zadání a následně zpracovaného návrhu územního plánu. V rámci pořizování napadeného územního plánu zastupitelstvo odpůrce již v zadání vyjadřovalo zájem na ochraně volné krajiny, respektování dochované urbanistické struktury a kontinuitě s předchozím územním plánem, dle něž neměla vznikat nová sídla ve volné krajině, nýbrž nové zastavitelné plochy měly být realizovány výlučně v bezprostředním sousedství se zastavěným územím, aby nedošlo k negativnímu působení na krajinný ráz okolí. Zadání stanovilo jasný požadavek vymežit plochy pro novou výstavbu ve vazbě na stávající zástavbu a vyloučit možnost zástavby v izolované poloze ve volné krajině. Pořizovatel tedy zpracoval územní plán na základě zadání schváleného zastupitelstvem; nedošlo k tomu, že by se na základě stanoviska krajského úřadu či pořizovatele urbanistická koncepce obce v procesu projednávání změnila. Snahu respektovat kontinuitu

pokračování

územního plánování lze přitom obecně považovat za žádoucí, byť sama o sobě neshledal důvody pro změnu stávajícího stavu a upřednostnění individuálního zájmu navrhovatelů na zastavění jejich pozemku před ochranou krajiny. Délka usilování o změnu územního plánu nemůže být sama o sobě důvodem pro změnu funkčního využití území. Navrhovatelům nesvědčí veřejné subjektivní právo na změnu funkčního využití tak, aby vyhovovalo jejich soukromým zájmům. Pouze územní rozhodnutí o umístění stavby zakládá veřejné subjektivní právo umístit na konkrétním pozemku stavbu o definovaných parametrech. Skutečnost, že se této možnosti v minulosti dostalo některým vlastníkům pozemků na území jiných obcí, je podle krajského soudu bez významu, neboť nemůže vyloučit právo odpůrce regulovat rozvoj zástavby na svém území, a ani nemůže založit legitimní očekávání navrhovatelů.

[8] Krajský soud dále konstatoval, že námitky navrhovatelů vůči napadenému územnímu plánu rozhodně nebyly zamítnuty jen s odkazem na stanoviska krajského úřadu ze dne 4. 6. 2014, č. j. 068708/2014/KUSK, a ze dne 7. 7. 2014, č. j. 100514/2014/KUSK, která byla vydána v průběhu projednávání změny předchozího územního plánu. Odpůrce na tato stanoviska poukázal v rámci vypořádání jejich námítky, že zastupitelstvo obce již dříve schválilo zahrnutí předmětného pozemku do zastavitelné plochy. V reakci na to vysvětlil, že to vyjádřilo pouze souhlas s projednáním této změny, avšak právě s ohledem na uvedená stanoviska nakonec nebyl daný pozemek do návrhu změny zahrnut (ke schválení zařazení pozemku navrhovatelů do zastavitelné plochy tedy nedošlo). Zastupitelstvo odpůrce přitom již v zadání změny předchozího územního plánu požadovalo prověřit možnost vymezení dané zastavitelné plochy z hlediska souladu s Politikou územního rozvoje a urbanistickou koncepcí. Odpůrce v rozhodnutí o námitkách poukázal též na shora shrnuté požadavky zadání územního plánu; ty měly vyloučit opakování chyby, k níž došlo při pořizování změny předchozího územního plánu. Odpůrce v odůvodnění územního plánu vyjádřil jasný názor, že vznik novodobých shluků rodinných domů ve volné krajině (bez návaznosti na stávající zastavěné území) považuje za nežádoucí, přičemž tento názor byl důsledně promítnut v urbanistické koncepci a vymezení jednotlivých ploch. Krajský soud se proto neztotožnil s tím, že k odmítnutí zařazení pozemku navrhovatelů došlo bez rozumných důvodů, a jen s obecným odkazem na Politiku územního rozvoje či stanoviska krajského úřadu. Skutečnost, že zastupitelstvo dříve souhlasilo toliko s projednáním dané změny, která nakonec nebyla přijata, nemohla navrhovatelům založit legitimní očekávání, že jejich pozemek bude zařazen do zastavitelných ploch novým územním plánem. Ani to, že obec podmíní pořízení změny územního plánu úhradou nákladů navrhovatelem, pak neznamená, že navrhovaná změna územního plánu bude nakonec vydána a požadované nové zastavitelné plochy vymezeny. To, že se nejedná o pozemek s půdou vyšší třídy ochrany, neznamená, že by obec nemohla upřednostnit zájem na ochraně krajinného rázu a zachování dochované urbanistické struktury.

II. Kasační stížnosti a vyjádření k nim

II.1 Kasační stížnosti navrhovatelů

[9] Proti rozsudku krajského soudu podali navrhovatelé a) a b) [dále společně jen „stěžovatelé“] kasační stížnosti, ve kterých navrhli napadený rozsudek zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení. Vytýkají mu, že odmítl provést důkazy prokazující, že odpůrce prvně souhlasil s jejich záměrem a inicioval změnu územního plánu; až neodůvodnitelně odlišným postupem Městského úřadu Hořovice a krajského úřadu byl přesvědčen o nesprávnosti svého záměru. Soud nekorigoval zjevný exces Městského úřadu Hořovice a krajského úřadu vybočující z jejich dosavadní rozhodovací praxe v obdobných případech. Zcela ignoroval tvrzení stěžovatelů, že odpůrce se změnou územního plánu původně souhlasil; naopak mylně konstatoval, že se změnou územního plánu nesouhlasil a do této jeho svobodné vůle nelze soudní ingerencí nikterak zasahovat. Takový přístup dle stěžovatelů učinil napadený rozsudek zmatečný, nezákonný a nepřezkoumatelný.

[10] Stěžovatelé ke kasačním stížnostem přikládají důkazy o přípravě komunikace kolem předmětného pozemku, což dle nich vyvrací tvrzení odpůrce o problémech s vybudováním potřebné infrastruktury. Mají za to, že náhledem na server *www.mapy.cz* lze snadno ověřit, že liché je též tvrzení odpůrce o narušení lokality pod Otmičskou horou nežádoucími shluky novodobých domů, neboť je zjevné, že sousední pozemky p. č. X, p. č. X a p. č. st. X jsou již zastavěny. Stěžovatelé sledují (naposledy v případě pozemku p. č. X a p. č. X v k. ú. H.), že krajský úřad výstavbu mimo zastavitelná území ve značné vzdálenosti od centra obce povoluje; jim však opakovaně toto právo odepřel. Jedná se tak o zjevnou libovůli, kdy postup odpůrce, Městského úřadu Hořovice, krajského úřadu i krajského soudu je v rozporu s rozsudkem NSS ze dne 16. 3. 2010, č. j. 1 Afs 50/2009 - 233 (týkajícím se legitimního očekávání účastníků správního řízení), jež obsáhle citují.

II.2 Vyjádření odpůrce ke kasačním stížnostem

[11] Odpůrce ve svém vyjádření poukazuje na to, že stěžovatelé stále odkazují na listiny z roku 2009, kdy poprvé usilovali o změnu předchozího územního plánu, aby byl jejich pozemek zařazen do zastavitelného území obce. V průběhu pořizování dokumentace k dané změně však krajský úřad trval na vyřazení předmětné lokality ze zastavitelných ploch; návrhu na změnu územního plánu nebylo vyhověno s odůvodněním, že rámec principů koncepce územního rozvoje obce spočívá v uvážlivém rozvoji převážně obytné funkce tak, aby byly zachovány a kultivovány stávající urbanistické a krajinářsko-přírodní hodnoty území. Nová zástavba v izolované poloze byla vyloučena s ohledem na zachování kompaktnosti historického jádra vesnice a navazujících ploch venkovského bydlení; nezastavěné území mělo být v maximální míře chráněno před novou zástavbou a zastavitelné plochy situovány do zastavěného území nebo jeho přímé návaznosti. V návrhu (nového) územního plánu byl pozemek stěžovatelů zařazen do ploch intenzivně obdělávané zemědělské půdy (NZ), ale na základě jejich připomínek byl v upraveném návrhu pro veřejné projednání přerazen do plochy zemědělské s protierozním opatřením (NZe).

[12] Námitkám stěžovatelů nebylo vyhověno především proto, že krajina by byla postupně zahlcena nežádoucími novodobými shluky rodinných domů. Odpůrce zdůrazňuje, že obec rozhoduje o tom, jak se bude rozvíjet, i když samozřejmě musí vypořádat všechny námitky ze strany občanů. Vlastníku pozemku nepřísluší právo na schválení konkrétní podoby územního plánu podle jeho požadavku. Obci přitom nelze

pokračování

vytýkat, že se rozhodla k uvážlivému rozvoji tak, aby byly zachovány a kultivovány stávající urbanistické a krajinářsko-přírodní hodnoty území. Odmítá tvrzení stěžovatelů, že by v jeho rozhodování (či v rozhodování správních orgánů ve Středočeském kraji) docházelo u podobných případů k nedůvodným rozdílům, či že by v této věci šlo o projev antipatie úředních osob, stejně jako že se urbanistická koncepce obce měnila na základě stanoviska krajského úřadu či pořizovatele územního plánu. Odpůrce akcentoval, že pozemek stěžovatelů se nachází pod Otmíčskou horou, která je místní přírodní památkou, a také dávným keltským hradištěm; je obklopen zemědělskými plochami, přírodní krajinnou zelení a nenavazuje na zastavěné ani zastavitelné území obce. K námitce, že v případě sousedících obcí Lochovice, Hořovice a Libomyšl byla zástavba ve značné vzdálenosti mimo zastavitelné území soukromým subjektům povolena, odpůrce zdůrazňuje, že každý případ je jiný a je nutno jej posuzovat vždy individuálně. V příkladě obce Lochovice jde jen o zastavitelné území mezi poslední zastavěnou částí a zdravotním ústavem, výstavba v obci Libomyšl je toliko občanská vybavenost sloužící rozsáhlému golfovému areálu a v obci Hořovice jde o návaznost na zastavěné území; vždy se jedná o výstavbu, která netvoří enklávy a satelity. Pokud dále stěžovatelé uvádí, že sousední pozemky jsou již zastavěny, odpůrce toto popírá; pouze nesousedící pozemek p. č. st. X je zastavěn malým viničním domkem sloužícím k úschově nářadí a pomůcek k obhospodařování vinice.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval posouzením, zda byly splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnosti byly podány včas, osobami oprávněnými, proti rozhodnutí, vůči němuž jsou kasační stížnosti ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustné, stěžovatelé jsou v řízení zastoupeni advokátem dle § 105 odst. 2 s. ř. s. a jsou splněny i obsahové náležitosti stížností dle § 106 s. ř. s.

[14] Nejvyšší správní soud zkoumal důvodnost kasačních stížností v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejich rozsahu a přípustně uplatněných důvodů. Stěžovatelé uplatnili kasační důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), c) a d) s. ř. s.

[15] Kasační stížnost není důvodná.

[16] Stěžovatelé v kasačních stížnostech sice namítají, že napadený rozsudek je zmatečný (neboť krajský soud údajně ignoroval některá jejich návrhová tvrzení). Nejvyšší správní soud však konstatuje, že zmatečné může být pouze řízení před krajským soudem, a to toliko ze zákonem stanovených důvodů spočívajících v tom, že *„chyběly podmínky řízení, ve věci rozhodoval vyloučený soudce nebo byl soud nesprávně obsazen, popřípadě bylo rozhodnuto v neprospěch účastníka v důsledku trestného činu soudce“* [§ 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s.]. Žádné z těchto pochybení stěžovatelé v kasačních stížnostech výslovně netvrdí (fakticky totiž namítají pouze nepřezkoumatelnost); důvody zmatečnosti řízení přitom neshledal *ex offio* (§ 109 odst. 4s. ř. s.) ani sám kasační soud.

[17] Nejvyšší správní soud dále zkoumal, zda je napadený rozsudek přezkoumatelný [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], neboť jen u rozhodnutí přezkoumatelného lze zpravidla vážit další kasační námitky. Pokud jde o obsah samotného pojmu nepřezkoumatelnost, odkazuje

na svou ustálenou judikaturu k této otázce; srov. např. rozsudky NSS ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, ze dne 17. 1. 2008, č. j. 5 As 29/2007 - 64, či ze dne 25. 5. 2006, č. j. 2 Afs 154/2005 - 245. Stěžovatelé namítají nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů, neboť 1/ krajský soud odmítl provést důkazy prokazující, že odpůrce původně souhlasil s jimi navrhovanou změnu předchozího územního plánu, 2/ právě tuto návrhovou argumentaci zcela ignoroval (a mylně konstatoval, že odpůrce se změnou předchozího územního plánu nesouhlasil). Nejvyšší správní soud těmto výtkám nemůže přisvědčit.

[18] Zdůrazňuje, že krajský soud v napadeném rozsudku vůbec nezpochybňoval, že stěžovatelé podali v roce 2009 návrh na změnu předchozího územního plánu spočívající v zařazení jejich pozemku mezi zastavitelné plochy; nerozporoval ani to, že zastupitelstvo odpůrce návrh zadání této změny předchozího územního plánu nejprve schválilo, až následně došlo k úpravě zadání a funkční využití jejich pozemku nakonec změněno nebylo. Právě naopak, krajský soud vzal výše uvedené skutečnosti za prokázané. V rámci konstatování skutkových zjištění (plynoucích z předloženého správního spisu či provedeného dokazování) v odst. [11] - [13] napadeného rozsudku jasně označil za zjištěné, že „zastupitelstvo odpůrkyně schválilo dne 30. 5. 2002 usnesením č. 1/2002 územní plán obce Otmíče, včetně příloh a závazných částí [předchozí územní plán]. (...) Navrhovatelé v podání datovaném 21. 9. 2009 žádali o změnu ÚPD dle projektové dokumentace zpracované Ing. Arch. Ivanem Vavříkem. Dne 22. 6. 2010 zastupitelstvo odpůrkyně usnesením č. 4 rozhodlo o pořízení změny ÚPD spočívající mj. ve změně funkčního využití pozemku navrhovatelů k obytné individuální výstavbě. V návrhu zadání změny č. 1 ÚPD z ledna 2012 byla navržena tato změna funkčního využití pozemku navrhovatelů. Krajský úřad v koordinovaném stanovisku ze dne 23. 2. 2012, č. j. 024195/2012/KUSK, vyslovil předběžný nesouhlas se zařazením pozemku navrhovatelů mezi zastavitelné plochy, jelikož nenavazuje na zastavěné ani zastavitelné území a došlo by k porušení § 4 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně ZPF“). Dne 29. 10. 2012 zastupitelstvo schválilo návrh zadání změny č. 1 ÚPD, v němž bylo nadále navrženo vymezení nové plochy zastavitelného území pro individuální bydlení (lokalita č. Z 3), jejíž součástí měl být i pozemek navrhovatelů, s tím, že je třeba posoudit střet zájmů, a to rozpor s prioritou č. 14 a 20 Politiky územního rozvoje Ministerstva pro místní rozvoj (dále jen „PÚR“), neboť jde o nové sídlo ve volné krajině v pohledově exponované lokalitě, jakož i soulad s urbanistickou koncepcí a územně plánovacími podklady. V případě neslučitelnosti záměru s právními předpisy nebo limity území bude záměr zamítnut. (...) Krajský úřad v koordinovaném stanovisku ze dne 4. 6. 2014, č. j. 068708/2014/KUSK, vyjádřil nesouhlas se zařazením plochy Z1-02 o celkové rozloze 0,592 ha mezi zastavitelné plochy pro výstavbu individuálního bydlení, neboť by došlo k porušení § 4 zákona o ochraně ZPF a vzniku izolované enklávy staveb. Krajský úřad ve stanovisku ze dne 7. 7. 2014, č. j. 100514/2014/KUSK, uvedl, že shledal návrh změny č. 1 ÚPD ve vztahu k navržené ploše Z1-02 v rozporu s PÚR, zejména republikovými prioritami č. 14 (požadavek zachovat ráz jedinečné urbanistické struktury území, struktury osídlení a jedinečné kulturní krajiny), č. 16 (při stanovení způsobu využití území v územně plánovací dokumentaci dávat přednost komplexním řešením před uplatňováním jednostranných hledisek a požadavků, které ve svých důsledcích zhoršují stav i hodnoty území), č. 19 (zajištění ochrany nezastavěného území) a č. 28 (požadavek na zohlednění nároků na veřejnou infrastrukturu). S odkazem na koordinované stanovisko krajského úřadu ze dne 4. 6. 2014 pořizovatel pokynem ze dne

pokračování

15. 7. 2014 vyzval zhotovitele, aby návrh změny č. 1 uvedl do souladu s PÚR. (...) Zastupitelstvo odpůrkyně veřejnou vyhláškou č. 2/2016 ze dne 25. 5. 2016 vydalo změnu č. 1 ÚPD, která nabyla účinnosti dne 14. 6. 2016. Funkční využití pozemku navrhovatelů nebylo změnou č. 1 ÚPD dotčeno (nově vymezená zastavitelná plocha Z1-02 odpovídá ploše označené v návrhu změny jako plocha Z1-03). Dle odůvodnění změny č. 1 nebyla tato lokalita zapracována, neboť nenavazuje na zastavěné území a byla by v rozporu s nadřazenou územně plánovací dokumentací. Jestliže tedy krajský soud neprovedl důkaz podnětem k zahájení přezkumného řízení a sdělením krajského úřadu (k jeho stanoviskům ze dne 7. 7. 2014, a ze dne 18. 9. 2014), čestným prohlášením stěžovatelů o zrušení vinice ze dne 19. 6. 2010, smlouvou o úhradě nákladů za změnu územně plánovací dokumentace ze dne 12. 9. 2010 a listem vlastnictví k pozemku p. č. 238/97 v obci Horoušany (neboť měl za to, že tyto listiny nejsou relevantní pro rozhodnutí ve věci), a dále kopií veřejné vyhlášky č. 1/2019 ze dne 28. 5. 2019 a územním plánem obce Otmíče, vč. zápisu č. 12/10 z veřejného zasedání zastupitelstva odpůrce ze dne 24. 6. 2010 (neboť byly součástí správního spisu, který měl soud k dispozici a jehož obsah není předmětem dokazování), nikterak tím neodmítl řádné zjištění výše popsaného procesního průběhu přijímání změny předchozího územního plánu.

[19] Stejně tak nelze dát za pravdu tvrzení stěžovatelů, že by krajský soud jejich námitku založenou na předchozím souhlasu zastupitelstva odpůrce zcela ignoroval. V rámci posouzení návrhových bodů v odst. [41] napadeného rozsudku uvedl, že „zastupitelstvo vyjádřilo pouze souhlas s projednáním této změny (jako součásti změny č. 1 ÚPD), avšak s ohledem na uvedená stanoviska nebyl pozemek navrhovatelů do návrhu zahrnut (ke schválení zařazení pozemku navrhovatelů do zastavitelné plochy změnou č. 1 ÚPD tedy nedošlo). [...] S ohledem na dynamičnost procesu pořizování územně plánovací dokumentace nemusí výsledek plně korespondovat se zadáním, přičemž zastupitelstvo již ve schváleném zadání změny č. 1 ÚPD požadovalo prověřit možnost vymezení zastavitelné plochy z hlediska souladu s PÚR a urbanistickou koncepcí. (...) Skutečnost, že zastupitelstvo při pořizování změny č. 1 ÚPD souhlasilo s projednáním změny, která nakonec nebyla přijata, nemohlo navrhovatelům založit legitimní očekávání, že jejich pozemek bude zařazen do zastavitelných ploch novým územním plánem. Ani v případě, že obec podmíní pořízení změny územního plánu úhradou nákladů navrhovatelem (§ 45 odst. 4 stavebního zákona), neznamená to, že navrhovaná změna územního plánu bude podle představ navrhovatele vydána a že požadované nové zastavitelné plochy budou změnou územního plánu vymezeny.“ Soud tedy patřičným způsobem reagoval na předmětnou argumentaci stěžovatelů; jejich nesouhlas s jeho závěry není důvodem nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku.

[20] Na úvod přezkoumání správnosti posouzení právních otázek krajským soudem (§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.) Nejvyšší správní soud předně (s ohledem značnou stručnost a argumentační povrchnost podaných kasačních stížností) poukazuje na závěry svého rozsudku ze dne 2. 12. 2011, č. j. 2 Afs 11/2011 - 90, v němž vyslovil, že „řízení o kasační stížnosti je ovládáno dispoziční zásadou (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.), a proto kvalita a preciznost ve formulaci obsahu stížnostních bodů a jejich odůvodnění v kasační stížnosti v podstatě předurčuje obsah rozhodnutí kasačního soudu (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2011, č. j. 1 As 67/2011 – 108, a ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 Afs 104/2004 – 54). Pro úspěch v kasačním řízení je tak rozhodující, jak kvalitně je stěžovatel schopen odůvodnit jím uplatněné námitky.“ Nejvyšší správní soud přitom konstatuje,

že napadený rozsudek shledal velmi precizním a přesvědčivým, s jeho závěry se bez výhrad ztotožňuje a považuje proto za nadbytečné opakovat to, co již příslušně vyslovil krajský soud. Kasační soud proto níže pojedná toliko o kasační argumentaci stěžovatelů.

[21] Stěžovatelé namítají, že krajský soud nekorigoval údajný zjevný exces pořizovatele územního plánu a krajského úřadu spočívající ve vybočení z jejich dosavadní rozhodovací praxe v obdobných případech. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že zadání územního plánu schvaluje (§ 47 odst. 5 stavebního zákona) a samotný územní plán vydává (§ 54 odst. 2 stavebního zákona) zastupitelstvo obce. Volba a konkrétní podoba využití území je výsledkem politické procedury spočívající právě ve schvalování zadání a následně pořizovatelem zpracovaného návrhu územního plánu (srov. rozsudky NSS ze dne 25. 9. 2017, č. j. 5 As 248/2015 - 38, bod 29, ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 - 73, č. 1462/2008 Sb. NSS). Byl to tedy odpůrce, nikoliv pořizovatel či krajský úřad, kdo v rámci výkonu svého ústavně garantovaného práva na samosprávu stanovil, jak má být novým územním plánem regulováno jeho území. Jak obsáhle vysvětlil již krajský soud, odpůrce zamítl námitky stěžovatelů (tedy nevyhověl jejich požadavku zahrnout předmětný pozemek do plochy funkčního využití umožňujícího individuální bydlení) nikoliv pouze na základě stanovisek krajského úřadu ze dne 4. 6. 2014, č. j. 068708/2014/KUSK, a ze dne 7. 7. 2014, č. j. 100514/2014/KUSK (vydaných v úplně jiném řízení - při projednávání návrhu změny předchozího územního plánu), nýbrž tak učinil jako své vlastní politické rozhodnutí, jak má probíhat nová výstavba na jeho území. Vyšel přitom především z urbanistické koncepce rozvoje obce a poukázal též na své požadavky v zadání územního plánu. Mylná je tedy představa stěžovatelů, na níž je založena celá jejich návrhová i kasační argumentace, že jsou to toliko pouze předmětná negativní stanoviska krajského úřadu z řízení o předchozím územním plánu, která jim (a také odpůrci) nyní brání v úspěchu dosáhnout požadované změny funkčního využití jejich pozemku. Jedná se totiž primárně právě o vůli a rozhodnutí odpůrce, byť tento je samozřejmě omezen nezbytností souladu s vyšší územně plánovací dokumentací. Vlastník pozemku přitom nemá individuální subjektivní právo na schválení konkrétní podoby územního plánu podle jeho požadavku (srov. rozsudky NSS ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 Ao 2/2011 - 17, bod 65, ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008 - 51, ze dne 18. 11. 2010, č. j. 7 Ao 5/2010 - 68, či ze dne 26. 5. 2010, č. j. 8 Ao 1/2007 - 94).

[22] Tvrzené neodůvodněné rozdíly v rozhodování obdobných věcí týkajících se povolování nové výstavby ve větší vzdálenosti od centra obce pak stěžovatelé posuzují z hlediska území celého správního obvodu pořizovatele Městského úřadu Hořovice, když poukazují na okolní obce Lochovice, Hořovice, Libomyšl či Horoušany. Taková argumentace je však z podstaty věci irelevantní, neboť by se muselo ze shora uvedených důvodů jednat o neodůvodněné rozdílné přístupy odpůrce (jakožto vydavatele územního plánu) na jeho vlastním území; to však stěžovatelé ani netvrdí. Odkazovaný rozsudek NSS ze dne 16. 3. 2010, č. j. 1 Afs 50/2009 - 233, tedy není příslušný. Nadto, jak uvedl již krajský soud, stěžovateli nebylo zdaleka postaveno najisto, že se v případě jimi uváděných pozemků v okolních obcích skutečně jedná o obdobné situace; ostatně na zásadní odlišnosti od situace stěžovatelů poukazuje odpůrce ve svém vyjádření. I kdyby se však o obdobné případy jednalo, jde v každém z nich především o realizaci práva konkrétní obce regulovat své území, jež nemůže být suspendováno odlišným přístupem obcí sousedních.

pokračování

[23] Stěžovatelé ke kasačním stížnostem přiložili důkazy o přípravě komunikace kolem předmětného pozemku (viz zápis z prvního a druhého jednání sboru zástupců v rámci Komplexních pozemkových úprav v k. ú. Otmíče, jednání se konala dne 16. 5. 2017 a 8. 8. 2017), jimiž chtějí popírat tvrzení odpůrce o problematice a nákladnosti vybudování potřebné infrastruktury. Nejvyšší správní soud však konstatuje, že stěžovatelé v řízení o návrhu před krajským soudem neuplatnili argumentaci přípravou nové komunikace kolem jejich pozemku (ani žádnou související s polohou a okolím jejich pozemku), ačkoliv tak učinit mohli, protože se jedná o novou skutečnost, ke které soud dle § 109 odst. 5 s. ř. s. nepřihlíží. Není proto namístě k takové skutečnosti provádět dokazování předloženými listinami. Nad rámec toho Nejvyšší správní soud dodává, že dle předložených zápisů se mělo jednat toliko o síť polních cest; jako protierozní opatření pak bylo navrhováno zatravnění téměř celého katastrálního území. Ani případná existence polní cesty v blízkosti pozemku stěžovatelů by přitom nemohla ničeho změnit na jednom z mnoha argumentů odpůrce, že by daný pozemek bylo komplikované zasítovat potřebnou infrastrukturou, což není zdaleka pouze přístupová komunikace.

[24] Dále stěžovatelé poukazují na to, že náhledem na server *www.mapy.cz* lze ověřit, že sousední pozemky p. č. X, p. č. X a p. č. st. X jsou již zastavěny, čímž se snaží vyvrátit tvrzení o narušení lokality pod Otmíčskou horou. Nejvyšší správní soud opět konstatuje, že stěžovatelé v řízení o návrhu před krajským soudem netvrdili zastavění sousedních pozemků (ani žádnou jinou skutečnost související s polohou a okolím jejich pozemku), ačkoliv tak učinit mohli, protože se taktéž jedná o novou skutečnost, ke které soud dle § 109 odst. 5 s. ř. s. nepřihlíží. Ani v tomto případě tedy není namístě k takové skutečnosti provádět dokazování navrhovaným náhledem na server *www.mapy.cz*. Nejvyšší správní soud přesto považuje za účelné uvést, že z náhledu do katastrální mapy propojené s ortofotomapou v rámci nahlížení do katastru nemovitostí (shodně jako z náhledu mapy „z letadla“ na serveru *www.mapy.cz*) je zřejmé, že sousední pozemky p. č. X, p. č. X a p. č. X jsou zcela zjevně nezastavěné. Toliko na pozemku p. č. st. X (o výměře pouze 33 m²), který nesousedí s pozemkem stěžovatelů, se nachází malá stavba – dle vyjádření odpůrce se jedná o malý viniční domek sloužící k úschově nářadí a pomůcek k obhospodařování vinice.

IV. Závěr a náklady řízení

[25] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že nebyly naplněny stěžovateli uplatněné kasační námitky, taktéž neshledal vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti; proto zamítl kasační stížnosti jako nedůvodné podle § 110 odst. 1 s. ř. s., věty poslední. O věci přitom rozhodoval bez jednání za podmínek § 109 odst. 2 s. ř. s.

[26] O náhradě nákladů řízení o kasačních stížnostech rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatelé ve věci neměli úspěch, a proto nemají právo na náhradu nákladů řízení. Při rozhodování o přiznání náhrady nákladů řízení odpůrci vycházel Nejvyšší správní soud z usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014 - 47, podle něhož žalované správní orgány mají, v případě že se nechají právně zastupovat, právo pouze „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.“ V rozsudku ze dne 25. 8. 2020, č. j. 8 As 102/2018 - 62, pak Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že pokud „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.“ (shodně srov. rozsudky NSS ze dne 7. 4. 2021, č. j. 8 As 28/2019 – 50, či ze dne 28. 7. 2021, č. j. 1 As 126/2021 – 37). Odpůrce byl v řízení o kasačních stížnostech úspěšný, není obcí s rozšířenou působností a z ničeho ani neplyne, že by zaměstnával osobu s vysokoškolským právnickým vzděláním; soud proto dospěl k závěru, že není na místě postupovat analogicky v intencích nálezu Ústavního soudu z 23. 11. 2010, sp. zn. III. ÚS 2984/09, a náhradu nákladů řízení mu přiznal.

[27] Nejvyšší správní soud přiznal odpůrci náhradu nákladů řízení odpovídající odměně advokáta za jeden úkon právní služby, a to písemné podání ve věci - vyjádření odpůrce ze dne 30. 11. 2020 [§ 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 (dále jen „vyhláška“)] ve výši 3100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) a § 7 bod 5 vyhlášky], k čemuž náleží náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč [§ 13 odst. 3 vyhlášky]. Advokát je plátcem DPH, pročež se jeho odměna zvyšuje o 21 %. Navrhovatelé a) a b) jsou proto povinni společně a nerozdílně uhradit odpůrci náhradu nákladů řízení o kasačních stížnostech ve výši 4114 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce JUDr. Jiřího Vodičky, advokáta.

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

V Brně dne 24. srpna 2021

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu