



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Filipa Dienstbiera a soudců JUDr. Tomáše Langáška a Mgr. Veroniky Juříčkové v právní věci navrhovatelů: a) R. M., b) H. M., obou zastoupených JUDr. Michalem Filoušem, advokátem, sídlem Ostravská 501/16, Olomouc, proti odpůrkyni: **obec Dolany**, sídlem Dolany 58, Dolany u Olomouce, zastoupené JUDr. Jiřím Staňkem, advokátem, sídlem Žerotínovo náměstí 215/8, Olomouc, týkající se návrhu na zrušení části územního plánu obce Dolany, vydaného usnesením zastupitelstva odpůrkyně č. 15/2016 dne 11. 8. 2016, o kasační stížnosti navrhovatelů proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě - pobočky v Olomouci ze dne 27. 2. 2019, č. j. 73 A 6/2018 - 69,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost navrhovatelů **se zamítá**.
- II. Navrhovatelé **nemají** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Navrhovatelé jsou **povinni** zaplatit odpůrkyni na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku 4 114 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce JUDr. Jiřího Staňka, advokáta, sídlem Žerotínovo náměstí 215/8, Olomouc.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a řízení před krajským soudem

[1] Navrhovatelé se u Krajského soudu v Ostravě - pobočky v Olomouci domáhali zrušení části územního plánu obce Dolany (dále též „ÚP Dolany“), který nabyl účinnosti dne 26. 8. 2016. Navrhovatelé požadovali zrušit územní plán v části týkající se jejich pozemků ve společném jmění, konkrétně pozemku parc. č. X o výměře 2 332 m², orná půda, a pozemku parc. č. X o výměře 385 m², orná půda, oba v k. ú. D. u O. Tyto

pozemky zařadil územní plán do funkční plochy NZ1 (plocha zemědělská), ačkoliv stěžovatelé požadovali jejich zařazení do plochy BV (venkovské bydlení).

[2] Navrhovatelé namítali řadu vad procesu pořizování územního plánu, zejména vady doručování na elektronické úřední desce, vady rozhodnutí o jejich námitkách, jakož i vady vydaného územního plánu, zejména neprokázání veřejného zájmu, rozpor s cíli a úkoly územního plánování, rozpor se zásadou legitimního očekávání, rozpor se stanovisky dočtených orgánů a rozpor se zásadou proporcionality, subsidiarity a minimalizace zásahů.

[3] Krajský soud návrh zamítl.

[4] Soud z předložené pořizovací dokumentace zrekapituloval průběh procesu pořizování územního plánu, počínaje rozhodnutím rady odpůrkyně ze dne 4. 5. 2009 o pořízení nového územního plánu a konče rozhodnutím zastupitelstva odpůrkyně ze dne 11. 8. 2016 o námitkách a o schválení územního plánu jako opatření obecné povahy č. 1/2016. Krajský soud při ústním jednání provedl dokazování dalšími listinami. Zjistil, že zástupce navrhovatelů požádal dne 16. 6. 2018 odpůrkyni o informace, mj. o „*Výpis z elektronické úřední desky prokazující zveřejnění veřejné vyhlášky, jejímž prostřednictvím byl zveřejněn návrh Zadání územního plánu Dolany (údajně měla být zveřejněna v termínu 20. 7. 2009 až 19. 8. 2009*“. Starosta odpůrkyně na žádost odpověděl takto: „*K bodu 3) Vaší žádosti sděluji, že není v databázi údaj o zveřejnění na elektronické desce, první dokument zveřejněný na elektronické úřední desce je od roku 2010.*“ Krajský soud dále zjistil, že správce webových stránek odpůrkyně (Mgr. S.) podle svého čestného prohlášení umisťoval dokumenty na její elektronickou úřední desku a rovněž je z elektronické úřední desky po uplynutí lhůty ke zveřejnění odstraňoval, a to z důvodu nedostatečné kapacity tehdejších webových stránek (do r. 2010); podle jeho evidence bylo oznámení o projednání návrhu zadání územního plánu na elektronické úřední desce řádně zveřejněno. Z otisku (nových) webových stránek odpůrkyně krajský soud zjistil, že oznámení o zveřejnění návrhu územního plánu (3. 6. 2015), oznámení o veřejném projednání návrhu územního plánu (26. 10. 2015) a oznámení o opakovaném veřejném projednání návrhu územního plánu (2. 3. 2016) byla řádně vyvěšena na úřední desce a na elektronické úřední desce.

[5] Žádnému z návrhových bodů namítajících vady doručování na elektronické úřední desce krajský soud nepřisvědčil. Vycházel z jednotlivých písemností a na nich uvedených údajů o jejich zveřejnění a sejmutí z úřední desky a uzavřel, že tyto údaje vypovídají i o jejich zveřejnění na elektronické úřední desce. Důkazní břemeno leží na navrhovatelích, kteří by museli prokázat nepravdivost těchto údajů, neboť písemnosti jsou veřejnými listinami. To však neučinili.

[6] K argumentaci legitimním očekáváním krajský soud uvedl, že tvrzení navrhovatelů, že jim bylo představiteli obce přislíbeno zařazení pozemků v novém územním plánu do plochy pro venkovské bydlení, nebylo s to založit právní nárok na takové zařazení. Není proto rozhodné, zda k neformálnímu příslibu došlo, či nikoli. Územní plán vydává zastupitelstvo obce jako kolektivní orgán obce a musí být podroben řádnému řízení. Navrhovatelé tak nemohli na základě pouhého příslibu „představitelů obce“ dojít k oprávněnému závěru o tom, že jim svědčí subjektivní právo na zařazení jejich pozemků do plochy bydlení. Krajský soud proto zamítl návrh na provedení důkazů ve vztahu k tvrzenému příslibu.

pokračování

[7] K namítaným vadám rozhodnutí o námitkách navrhovatelů krajský soud předně zdůraznil, že novým územním plánem nedošlo ke změně funkčního využití pozemků navrhovatelů oproti předchozímu územnímu plánu a připomněl ustálené judikaturní závěry, že jednotlivým vlastníkům pozemků a staveb v území dotčeném připravovaným územním plánem nevzniká nárok, aby jejich nemovitosti byly zařazeny do funkčních ploch dle jejich představ. Dále uvedl, že v případech, kdy se jedná o plochy stabilizované a nikoli plochy změn, je třeba klást na zdůvodnění zařazení pozemku do určité funkční plochy nižší nároky, neboť vlastník nemovitosti není dotčen změnou. Odůvodnění rozhodnutí o námitkách považoval soud za částečně nepřezkoumatelné, neboť odpůrkyně odkazovala na zadání územního plánu a v něm uvedené zásady, aniž by je vztáhla ke konkrétním pozemkům navrhovatelů a vysvětlila, proč by se zařazení pozemků do plochy pro bydlení těmito zásadám přičilo. Za dostatečné odůvodnění však soud považoval argument odpůrkyně o rozporu požadavku navrhovatelů s koncepční zásadou územního plánu respektovat mezi obcí Dolany a sousední obcí Tověř vymezený koridor nezastavěného území, jeho rozsah zachovávat a nepřipustit rozšiřování dalších zastavěných ploch, k čemuž odpůrkyně odkázala též na zásadu uvedenou v Politice územního rozvoje.

[8] Soud na základě grafické části ÚP Dolany zhodnotil jako nepravdivá tvrzení navrhovatelů, že jejich pozemky se nachází mezi plochami určenými pro bydlení a že propojení mezi obcemi Dolany a Tověř již existuje. Naopak vyhovění požadavku navrhovatelů by s ohledem na umístění jejich pozemků znamenalo popření vytyčené zásady, neboť by nedošlo pouze k zúžení vymezeného koridoru nezastavěného území mezi dvěma obcemi, nýbrž k jeho faktické likvidaci.

[9] K námitkám rozporu územního plánu se stanovisky dotčených orgánů krajský soud uvedl, že jsou jednak nedůvodné a zároveň se nevztahují k pozemkům navrhovatelů.

[10] Soud uzavřel, že v ÚP Dolany nalezl přesvědčivé odůvodnění spravedlnosti míry omezení vlastnického práva navrhovatelů ponecháním jejich pozemků v ploše zemědělské, neboť uvážení o volbě funkčního využití předmětných pozemků bylo výsledkem poměření veřejného zájmu na zachování prostupnosti území a nezastavěného pásu mezi dvěma sousedícími obcemi s ryze soukromým přáním vlastníka pozemků stavět rodinný dům. K odkazu na plochu Z10, která je součástí plochy venkovského bydlení, krajský soud uvedl, že specifická tato plochy spočívá v tom, že jejím zastavěním dojde k dotvoření linie zastavěného území obce Tověř, přičemž však nedojde k zúžení koridoru mezi oběma obcemi s tím, že toto území lze považovat za ojedinelou enklávu, jak ji označila odpůrkyně. Krajský soud proto neshledal, že by zařazením této plochy do plochy venkovského bydlení došlo k diskriminaci navrhovatelů. Poukázal také na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2017, č. j. 9 As 302/2016 - 68, v němž soud dospěl dokonce k závěru, že nedojde-li územním plánem k zásahu do vlastnického práva (či práva na podnikání), je otázka proporcionality bezpředmětná.

II. Kasační stížnost a vyjádření odpůrkyně

[11] Proti rozsudku krajského soudu podali navrhovatelé (stěžovatelé) kasační stížnost.

[12] Stěžovatelé namítají, že se krajský soud dostatečně nevypořádal s jejich tvrzeními a některá zcela opomenul. Podle stěžovatelů není zřejmé, jakými konkrétními úvahami se krajský soud řídil při hodnocení důkazů. Některé, přinejmenším nedůvěryhodné důkazy

předložené odpůrkyní, hodnotil jako osvědčující určité skutečnosti, zatímco k důkazům předloženým stěžovateli vůbec nepřihlédl nebo je nepovažoval za relevantní.

[13] Stěžovatelé namítají, že krajský soud nesprávně interpretoval právní institut legitimního očekávání a nepochopil jejich argumentaci týkající se příslibu někdejších představitelů odpůrkyně ve vztahu k tomuto institutu. Stěžovatelé nepochybně, že nemají právní nárok na schválení územního plánu v jimi požadované podobě, jejich legitimní očekávání však spočívalo v tom, že zařazení jejich pozemků do ploch BV se odrazí alespoň v návrhu nového územního plánu, a to i s rizikem případného následného neschválení územního plánu v této podobě. Představitelé odpůrkyně se však nepokusili dostat svému příslibu a o zařazení pozemků stěžovatelů do ploch BV od počátečních fází zpracování územního plánu vůbec neuvažovali. K otázce míry legitimního očekávání tak mělo proběhnout dokazování, krajský soud však bez dalšího důkazní návrh výsledkem stěžovatele R. M. zamítl.

[14] Stěžovatelé dále setrvávají na své argumentaci týkající se nezveřejňování veřejných vyhlášek v procesu přijímání územního plánu na elektronické úřední desce. Vzhledem k tomu, že způsoby zveřejnění ukládaly odpůrkyni právní předpisy (§ 47 odst. 2 stavebního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2012, resp. § 25 odst. 2 správního řádu), mají stěžovatelé za to, že břemeno důkazní z hlediska dodržení právních předpisů spočívá na odpůrkyni. Ta by měla disponovat důkazy o dodržení právních předpisů, a tyto důkazy by měly být součástí listin archivovaných v souvislosti s procesem vydávání územního plánu. Argumentaci krajského soudu, že vyhlášky jsou veřejnou listinou, stěžovatelé považují za nepatřičnou, neboť v návrhu netvrdili nepravdivost veřejné listiny, nýbrž nedodržení právních předpisů při jejím zveřejňování.

[15] Údaje ručně dopsané na listinných verzích vyhlášek svědčí dle stěžovatelů spíše o vyvěšení a svěšení na fyzické úřední desce, než aby prokazovaly zveřejnění na elektronické úřední desce. Archiv elektronické úřední desky neobsahuje žádné z listin vyhotovených v souvislosti s procesem přijímání územního plánu, a to až do chvíle, kdy byla doručována veřejná vyhláška ze dne 27. 5. 2016, která avizovala druhé opakované veřejné projednání návrhu územního plánu. Z umístění některých dokumentů (vyhláška ze dne 26. 10. 2015) na webových stránkách v sekci: „Složka dokumentů > Územní plán > Archiv“ není zřejmé, zda byly v této složce umístěny od počátku či zda tam byly přesunuty později. V archivu elektronické úřední desky však o nich není žádný záznam.

[16] K vyhlášce ze dne 16. 7. 2009 týkající se oznámení o projednání návrhu zadání ÚP Dolany stěžovatelé namítají, že krajský soud vyšel z čestného prohlášení, v němž Mgr. S. uvedl, že si vedl vlastní soukromou evidenci o zveřejňování dokumentů na úřední desce, podle níž byl návrh zadání územního plánu a oznámení o jeho projednání na elektronické úřední desce umístěn 20. 7. 2009 a odstraněn dne 21. 8. 2009. Odpůrkyně však nenavrhla tuto soukromou evidenci k důkazu, a toto tvrzení tudíž nebylo možno ověřit. Odpověď starosty odpůrkyně na žádost o informace přitom dokládá, že vyhláška na elektronické úřední desce zveřejněna nebyla. Stěžovatelé krajskému soudu také vytýkají, že se nezabýval otázkou, zda byla dodržena zákonem předepsaná třicetidenní lhůta pro zveřejnění oznámení o veřejném projednání návrhu zadání územního plánu. Krajský soud se nevypořádal s existencí tří různých údajů o zveřejnění téže listiny a jeho rozsudek tak je nepřezkoumatelný.

pokračování

[17] Za zásadní považují stěžovatelé skutečnost, že nebyla zákonným způsobem doručena veřejná vyhláška vydaná odpůrkyní dne 26. 10. 2015, kterou byl oznamován termín veřejného projednání návrhu územního plánu dne 30. 11. 2015. Stěžovatelé se totiž při vší snaze sledovat proces pořizování územního plánu a tohoto procesu se aktivně účastnit o této veřejné vyhlášce nedozvěděli, a nemohli se tak veřejného projednání zúčastnit. V této souvislosti je bezpředmětné, že k návrhu územního plánu uplatnili námitku.

[18] Stěžovatelé dále nesouhlasí se závěrem krajského soudu ohledně vypořádání jejich námitek a připomínek. Nelze přijmout jeho argumentaci, že pokud se v novém územním plánu nemění funkční plocha, do níž je pozemek zahrnut, není třeba se požadavky vyslovenými stěžovateli v jejich námitkách a připomínkách zabývat. Vytržení části věty z textu *Politiky územního rozvoje* nelze podle stěžovatelů považovat za adekvátní vypořádání jejich námitek a už vůbec ne za věcný argument, který má napravit kusé a nepřezkoumatelné rozhodnutí o námitkách, jak je i krajský soud označil. Politika územního rozvoje *a priori* směřuje k zajištění migrační propustnosti krajiny pro volně žijící živočichy, nikoli k nerozšiřování zastavěných ploch. Stěžovatelé tak nadále považují rozhodnutí o námitkách a připomínkách za nepřezkoumatelné.

[19] Podle stěžovatelů byl krajský soud povinen zabývat se dodržáním stanovisek dotčených orgánů odpůrkyní jako celkem, nikoli pouze ve vztahu k jejich pozemkům.

[20] Územní plán je dle stěžovatelů v rozporu s požadavky proporcionality, subsidiarity a zásadou minimalizace zásahů. Pro zařazení pozemků navrhovatelů do ploch NZ1 totiž neexistují a v době pořizování územního plánu neexistovaly žádné smysluplné a důvodné argumenty s ohledem na okolní zástavbu. Argumentace krajského soudu, v níž se vyjadřuje k ploše Z10 zahrnuté v územním plánu do ploch BV a poukazuje na menší rozlohu této plochy a dotvoření linie zastavěného území obce Tovér, je v příkrém rozporu se strukturou rozsudku, neboť nerespektuje požadavky v rozsudku dříve zmíněné a rozhodné pro posuzování námitek stěžovatelů.

[21] **Odpůrkyně ve vyjádření** uvádí, že stěžovatelé v kasační stížnosti pouze opakují argumenty vznesené již v návrhu na zrušení opatření obecné povahy a odkazuje proto na svá stanoviska učiněná v řízení před krajským soudem. Odpůrkyně má za to, že krajský soud se námitkami stěžovatelů pečlivě zabýval a na základě řádně provedeného dokazování je správně vyhodnotil.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[22] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a je tedy projednatelná.

[23] Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti [§ 109 odst. 3 a 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“)], a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[24] Na úvod Nejvyšší správní soud podotýká, že se již dříve v rozsudcích ze dne 25. 11. 2019, č. j. 4 As 241/2019 - 33, a ze dne 29. 6. 2021, č. j. 2 As 176/2019 - 37, zabýval kasačními stížnostmi jiných vlastníků pozemků v území regulovaném územním plánem obce Dolany, kteří byli zastoupeni týmž právním zástupcem a ve svých návrzích a v kasačních stížnostech uplatnili obdobné námitky. S ohledem na to Nejvyšší správní soud při posuzování nynější věci vychází ze závěrů vyslovených v těchto rozhodnutích a v podrobnostech na ně odkazuje.

Nepřezkoumatelnost rozsudku

[25] Stěžovatelé nejprve namítají nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu, neboť se nezabýval některými námitkami a není zřejmé, jak hodnotil provedené důkazy.

[26] Za nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů jsou považována zejména taková rozhodnutí, u nichž není z odůvodnění zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při hodnocení skutkových i právních otázek a jakým způsobem se vyrovnal s argumenty účastníků řízení (srov. např. rozsudek NSS ze dne 29. července 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52). Soudy však nemají povinnost reagovat na každou dílčí argumentaci a tu obsáhle vyvrátit. Jejich úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace (srov. rozsudek NSS ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013 - 19). Podstatné je, aby se správní soud ve svém rozhodnutí vypořádal se všemi stěžejními námitkami účastníka řízení, což může v některých případech konzumovat i vypořádání některých dílčích a souvisejících námitek (srov. rozsudek NSS ze dne 24. 4. 2014, č. j. 7 Afs 85/2013 - 33). Nepřezkoumatelnost přitom není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak podrobně by měl být rozsudek odůvodněn, ale objektivní překážkou, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkoumat napadené rozhodnutí (srov. rozsudek NSS ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016 - 24).

[27] Výše uvedenými vadami napadený rozsudek netrpí. Krajský soud se náležitě, srozumitelným a logickým způsobem vypořádal s veškerými námitkami a své závěry podrobně a přesvědčivě odůvodnil. Krajský soud v odůvodnění rozsudku také uvedl, jaké důkazy provedl a jaké skutečnosti z nich zjistil. Krajský soud rovněž odůvodnil, proč zamítl návrh stěžovatelů na provedení důkazu výslechem R. M. Přisvědčit proto nelze ani námitce stěžovatelů, že není zřejmé, jakými konkrétními úvahami se krajský soud řídil při hodnocení důkazů. Věcná správnost závěrů krajského soudu je předmětem následného posouzení.

Legitimní očekávání

[28] K námitce legitimního očekávání krajský soud správně uvedl, že příslib zařazení pozemku do zastavitelné plochy není s to založit právní nárok na takové zařazení. Nejvyšší správní soud dodává, že tomu tak je v jakékoliv fázi procesu pořizování územního plánu. Ani stěžovateli upřesněná námitka pochybení představitelů odpůrkyně, že se o zařazení pozemku mezi zastavitelné v průběhu pořizování ÚP Dolany ani jen nepokusili, by proto nemohla vést k závěru o nezákonnosti napadeného územního plánu, a to i pokud by byla prokázána její oprávněnost. Není tedy rozhodné, zda k příslibu došlo, či nikoli. Další dokazování, mj. výslech stěžovatele R. M., který měl jednat s představiteli obce, je tedy zcela bezpředmětné.

pokračování

[29] K výše uvedenému Nejvyšší správní soud rovněž připomíná závěr učiněný ve zmiňovaném rozsudku č. j. 4 As 241/2019 - 33: „Ani případný příslib někdejších představitelů obce zařadit pozemek stěžovatele v návrhu nového územního plánu do plochy BV nemohl založit takovéto stěžovatelovo právem chráněné očekávání, neboť pokud takový příslib představitelé obce skutečně učinili, pak se nejednalo o kvalifikovanou činnost veřejné správy v podobě ustálené praxe, výkladu právních předpisů, veřejně deklarovanou politiku, interní výkladovou či aplikační směrnici či závazné a kvalifikované ujištění o právu či procesním postupu, nýbrž spíše o politické vyjádření (což de facto uvádí i stěžovatel v kasační stížnosti). Takové politické vyjádření či přísliby představitelů samosprávy však nemohou bez dalšího založit právem chráněné legitimní očekávání.“

Zveřejňování vyhlášek

[30] Rovněž v případě námitek, že veřejné vyhlášky v procesu tvorby a přijímání územního plánu nebyly vyvěšovány na elektronické úřední desce, soud odkazuje na rozsudek č. j. 4 As 241/2019 - 33, neboť ten se zcela totožným námitkám ve vztahu k ÚP Dolany věnoval a neshledal je důvodnými.

[31] Stěžovatelům je třeba přisvědčit v tom, že odpůrkyně musí být schopna prokázat, že v procesu přijímání opatření obecné povahy dodržela právní předpisy a že součástí spisového materiálu by měly být listiny svědčící o dodržení relevantních právních předpisů v průběhu přijímání územního plánu. Jinak by totiž ani soud nemohl posoudit zákonnost procesu přijímání územního plánu (srov. rozsudek NSS ze dne 8. 6. 2016, čj. 2 As 47/2016 - 44, č. 3431/2016 Sb. NSS). V posuzované věci však Nejvyšší správní soud v obsahu spisu vedeného v souvislosti s vypracováním a schválením územního plánu neshledal žádné pochybení. Nejvyšší správní soud poznamenává, že veřejnou listinou není jakýkoli doklad založený ve spisu správního orgánu, nýbrž pouze listina vydaná orgánem veřejné moci v mezích jeho pravomoci nebo listina, kterou za veřejnou listinu prohlásí zákon (§ 53 odst. 3 správního řádu, resp. § 134 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s.). Záznamy o zveřejnění určitého dokumentu na úřední desce jsou pouze interními záznamy správního orgánu, nikoli výkonem svěřené pravomoci navenek. Přesto je však lze použít jako důkazy o určitých skutečnostech, přičemž podléhají standardnímu hodnocení důkazů soudem. V daném případě lze mít za to, že tyto dokumenty založené ve spisech správního orgánu dostatečně dokládají, že k předepsanému zveřejnění citovaných písemností na listinné i elektronické úřední desce došlo.

[32] Dle § 47 odst. 2 stavebního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2012 *pořizovatel zajistí zveřejnění návrhu zadání územního plánu a jeho vystavení k veřejnému nahlédnutí po dobu 30 dnů ode dne vyvěšení oznámení o projednávání zadání na úřední desce.*

[33] Ručně dopsaný údaj na oznámení o projednávání návrhu zadání územního plánu ze dne 16. 7. 2009, podle kterého bylo toto oznámení vyvěšeno na úřední desce dne 17. 7. 2009 a sejmuto dne 20. 8. 2009, nelze chápat jako doklad o tom, že odpůrkyně nepostupovala v souladu s § 47 odst. 2 stavebního zákona. Takto nelze chápat ani odpověď starosty odpůrkyně, který uvedl, že v databázi není údaj o zveřejnění na elektronické desce a že první údaj zveřejněný na elektronické desce je z roku 2010. Z této odpovědi vyplývá, že odpůrkyně sice nedisponuje důkazem prokazujícím zveřejnění oznámení o projednávání návrhu zadání územního plánu způsobem umožňujícím dálkový přístup, avšak zároveň ani nevyvrací, že k takovému zveřejnění došlo, jak tvrdí stěžovatelé v kasační stížnosti. Skutečnost, že odpůrkyně má v databázi údaje o dokumentech zveřejněných na úřední

desce až od roku 2010 totiž bez dalšího neznamená, že v roce 2009 oznámení o projednávání návrhu zadání územního plánu na úřední desce zveřejněno nebylo. V této souvislosti krajský soud odkázal na čestné prohlášení Mgr. S. ze dne 17. 10. 2018, který uvedl, že v období od roku 2005 do roku 2010 na základě smluvního vztahu s odpůrkyní pro ni vykonával činnost správce jejích webových stránek, které byly obměněny současně s ukončením smluvního vztahu. Dále uvedl, že v době zveřejnění návrhu webové stránky obce neumožňovaly archivaci datových souborů a po uplynutí lhůty ke zveřejnění byly odstraňovány, což vysvětluje, proč odpůrkyně v databázi nedisponuje údajem o zveřejnění oznámení na úřední desce. Mgr. S. také výslovně uvedl, že si vedl vlastní evidenci, z níž vyplývá, že datový soubor označený jako „Oznámení o projednání Návrhu zadání Územního plánu Dolany“ a „Návrh zadání Územního plánu Dolany“ byl na elektronickou úřední desku odpůrkyně umístěn dne 20. 7. 2009 a odstraněn dne 21. 8. 2009. Čestné prohlášení Mgr. S. tudíž dokládá, že oznámení na elektronické úřední desce zveřejněno bylo. Nejvyšší správní soud toto prohlášení považuje za důvěryhodné, neboť koresponduje s odpovědí starosty odpůrkyně v tom směru, že až od roku 2010 odpůrkyně disponuje elektronickou databází dokumentů zveřejněných na elektronické úřední desce. Na rozdíl od stěžovatelů má Nejvyšší správní soud za to, že skutečnost, že součástí čestného prohlášení Mgr. S. nebyla jeho soukromá evidence, neznamená, že toto čestné prohlášení neprokazuje umístění návrhu na elektronickou úřední desku. Z čestného prohlášení totiž zřetelně vyplývá, že Mgr. S. ze své soukromé evidence vycházel, a tudíž ji již nebylo nutné k čestnému prohlášení přikládat.

[34] Výtky stěžovatelů, že se krajský soud nezabýval otázkou dodržení zákonem předepsané třicetidenní lhůty pro zveřejnění oznámení o návrhu zadání územního plánu, není opodstatněná. Krajský soud totiž po vyhodnocení výše uvedených relevantních skutečností dospěl k závěru, že návrh zadání územního plánu odpůrkyně byl vystaven k veřejnému nahlédnutí po dobu nejméně 33 dnů, jelikož oznámení bylo na úřední desce odpůrkyně fakticky vyvěšeno dne 17. 7. 2009 a sejmutu dne 20. 8. 2009. Skutečnost, že se krajský soud nezabýval různými údaji o délce vyvěšení předmětného oznámení na úřední desce (na elektronické úřední desce od 20. 7. 2009 do 19. 8. 2009, na listinné úřední desce fakticky dle ručního záznamu na oznámení od 17. 7. 2009 do 20. 8. 2009, dle strojového textu na oznámení od 20. 7. 2009 do 19. 8. 2009), nemá za následek nepřezkoumatelnost kasační stížností napadeného rozsudku, neboť podstatné pro posouzení věci je, že oznámení o projednávání návrhu územního plánu bylo po dobu alespoň 30 dnů zveřejněno na listinné úřední desce i elektronické úřední desce odpůrkyně, což krajský soud vystihl a řádně zdůvodnil.

[35] Dle § 48 odst. 2 stavebního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2012 se o konceptu územního plánu se koná veřejné projednání. *Pořizovatel oznámí místo a dobu veřejného projednání spojeného s výkladem veřejnou vyhláškou nejméně 15 dnů předem a zajistí, aby po dobu 30 dnů ode dne doručení veřejné vyhlášky byl koncept územního plánu vystaven k veřejnému nahlédnutí u pořizovatele a v obci, pro kterou územní plán pořizuje...*

[36] Stěžovatelům lze přisvědčit v tom, že v případě veřejné vyhlášky ze dne 17. 1. 2011, oznamující konání veřejného projednání konceptu územního plánu a veřejné vyhlášky ze dne 3. 6. 2015, již došlo k oznámení zveřejnění návrhu územního plánu, údaj o vyvěšení a sejmutí listiny svědčí o vyvěšení na listinné úřední desce odpůrkyně. To však neprokazuje, že nedošlo ke zveřejnění také na elektronické úřední desce a že odpůrkyně postupovala i v tomto ohledu v souladu s právními předpisy. Na druhou

pokračování

stranu není zřejmé, jak by případné nedostatky v doručení oznámení o veřejném projednání konceptu stěžovatele ve výsledku zkrátily na jejich právech, neboť stěžovatelé proti konceptu územního plánu podali dne 10. 3. 2011 námitku, v níž nesouhlasili se zařazením svých pozemků do zemědělské plochy a s níž se odpůrkyně následně v souladu se zákonem vypořádala. Je třeba zopakovat, že nikoli každé porušení procesních předpisů musí vést ke zrušení opatření obecné povahy soudem. K tomuto rozhodnutí s významnými dopady do právní sféry celé řady subjektů a do práva odpůrkyně na samosprávu může soud přistoupit pouze v případě takových procesních vad, které by navrhovatele zbavily možnosti účinně uplatňovat svá práva, a v důsledku toho mohly vést k nezákonnému obsahu opatření obecné povahy, což se v projednávané věci zjevně nestalo, neboť stěžovatelům nebylo upřeno žádné procesní právo

[37] Dle § 52 odst. 1 stavebního zákona *upravený a posouzený návrh územního plánu ... a oznámení o konání veřejného projednání pořizovatel doručí veřejnou vyhláškou.*

[38] Stěžovatelé dále namítali, že nebyla zákonným způsobem doručena veřejná vyhláška vydaná odpůrkyní dne 26. 10. 2015, kterou byl oznamován termín veřejného projednání návrhu územního plánu dne 30. 11. 2015, neboť stěžovatelé se navzdory své snaze sledovat proces pořizování územního plánu a tohoto procesu se aktivně účastnit o této veřejné vyhlášce nedozvěděli, a nemohli se tak veřejného projednání zúčastnit. Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani této námitce, neboť ve správním spise se nachází listina (otisk obrazovky) „Přehled dokumentů: Úřední deska: Obec Dolany“, z níž vyplývá, že tato vyhláška se nacházela na elektronické úřední desce odpůrkyně od 27. 10. 2015 do 7. 12. 2015. Tato data zveřejnění způsobem umožňujícím dálkový přístup jsou uvedena rovněž na samotné veřejné vyhlášce. Nejvyšší správní soud proto neshledal stěžovateli namítanou vadu při doručování této vyhlášky. Nemohlo tudíž ani dojít k tvrzenému zkrácení na jejich právu zúčastnit se veřejného projednání návrhu územního plánu a podat v jeho rámci námitky.

[39] Stěžovatelé v kasační stížnosti dále argumentovali, že archiv elektronické úřední desky neobsahuje žádné z listin vyhotovených v souvislosti s procesem přijímání územního plánu, a to až do chvíle, kdy byla doručována veřejná vyhláška ze dne 27. 5. 2016. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že otisky webových stránek odpůrkyně - archivu úřední desky - přiložené stěžovateli k žalobě neprokazují, že v rozhodné době nedošlo ke zveřejnění sporných vyhlášek způsobem umožňujícím dálkový přístup. Mohou pouze dokladovat, že v určité době nebyly (zpětně) dohledatelné v archivu úřední desky. Zde lze poukázat i na to, že právní předpisy nestanoví povinnost, aby byly v rámci elektronické úřední desky pro veřejnost zpětně dohledatelné veškeré písemnosti, které v minulosti byly prostřednictvím úřední desky zveřejňovány či doručovány. Pokud byly dokumenty týkající se procesu přijímání územního plánu na webových stránkách obce po vyvěšení na elektronické úřední desce následně přesunuty do archivu ve složce územní plán, nejedná se o nikterak závadný postup, neboť jsou takto snadno dohledatelné dle tématu, kterého se týkají.

Vypořádání připomínek a námitek

[40] Ve vztahu k námitce stěžovatelů, podle které nelze přijmout argumentaci krajského soudu, že pokud se v novém územním plánu nemění funkční plocha, do níž je pozemek zahrnut, ze zastavitelné na nezastavitelnou, není třeba se požadavky vyslovenými stěžovateli v jejich námitkách a připomínkách zabývat, Nejvyšší správní soud v první řadě

uvádí, že takovýto závěr krajský soud v napadeném rozsudku nevyslovil. Krajský soud totiž konstatoval, že v případech, kdy se fakticky jedná o plochu stabilizovanou a nikoli změnou, je třeba klást na zdůvodnění zařazení pozemku do určité funkční plochy nižší nároky, neboť vlastník nemovitosti není dotčen změnou funkčního zařazení svého pozemku. Tento závěr krajského soudu považuje Nejvyšší správní soud za správný, neboť změnu zařazení/využití pozemku je vskutku potřeba odůvodnit tím důkladněji, čím zásadnější tato změna je. Zpravidla totiž platí, že čím je zásadnější změna využití pozemku, tím citelnější je zásah do práv jeho vlastníka, případně dalších osob. Naopak v případě, že využití pozemku zůstává stejné jako doposud, k zásahu do práv jeho vlastníka v souvislosti s přijetím územního plánu nedochází. Krajský soud se podrobně zabýval tím, jakým způsobem byly námitky stěžovatelů odpůrkyní vypořádány, a nepochybil tudíž ani v tomto ohledu.

[41] Stěžovatelé dále nesouhlasili se způsobem vypořádání jimi uplatněných námitek. Nejvyšší správní soud v první řadě uvádí, že odpůrkyně námitky stěžovatelů zamítla s odůvodněním, že jejich záměr není v souladu se schváleným zadáním územního plánu, ve kterém bylo odsouhlaseno zhodnotit rozsah navrhovaných ploch pro bydlení z hlediska celkové koncepce, pohody bydlení a zvyšování nároků na kvalitu bydlení i zachování hodnot charakteristických pro jednotlivé lokality (stávající urbanistická struktura, krajinná struktura apod.), zamezit nadměrně extenzivnímu rozvoji obce a nadměrné bytové výstavbě, překračující výrazně přirozené limity rozvoje a zajistit stávající prostupnost krajiny. Dále uvedla, že využití předmětného území pro výstavbu rodinných domů není v souladu zejména s koncepční zásadou územního plánu: mezi obcí Dolany a sousední obcí Tověř respektovat vymezený koridor nezastavěného území, jeho rozsah zachovat a nepřipustit další rozšiřování zastavitelných ploch. Poukázala na skutečnost, že koncepce nepropojování sídel vychází ze zásad zakotvených v *Politice územního rozvoje ČR*, odst. 20a - v rámci územně plánovací činnosti omezovat nežádoucí srůstání sídel s ohledem na zajištění přístupnosti a prostupnosti krajiny.

[42] Při hodnocení uvedených závěrů odpůrkyně Nejvyšší správní soud stejně jako krajský soud vycházel z rozsudku ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 3/2007 - 73, v němž zdejší soud uvedl, že v případě územního plánování *„vždy jde o vyvážení zájmů vlastníků dotčených pozemků s ohledem na veřejný zájem, kterým je v nejširším slova smyslu zájem na harmonickém využití území. Tato harmonie může mít nesčíslně podob a ve své podstatě nebude volba konkrétní podoby využití určitého území výsledkem ničeho jiného než určité politické procedury v podobě schvalování územního plánu, v níž je vůle politické jednotky, která o něm rozhoduje, tedy ve své podstatě obce rozhodující svými orgány, omezena, a to nikoli nevýznamně, požadavkem nevybočení z určitých věcných (urbanistických, ekologických, ekonomických a dalších) mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování. Uvnitř těchto mantinelů však zůstává vcelku široký prostor pro autonomní rozhodování příslušné politické jednotky. Jinak řečeno – není úkolem soudu stanovovat, jakým způsobem má být určité území využito; jeho úkolem je sledovat, zda příslušná politická jednotka (obec) se při tvorbě územního plánu pohybovala ve shora popsanych mantinelech. Bylo-li tomu tak, je každá varianta využití území, která se takto „vejde“ do mantinelů územního plánování, akceptovatelná a soud není oprávněn politické jednotce vnucovat variantu jinou.“* Tento názor byl dále aplikován mnoha dalšími rozhodnutími Nejvyššího správního soudu (srov. např. rozsudek z 12. 10. 2018, č. j. 4 As 281/2018 - 41) a potvrzen i mnoha rozhodnutími Ústavního soudu (např. usnesení ze dne 5. 11. 2019, sp. zn. I. ÚS 4287/18).

pokračování

[43] Uvedené vypořádání námitek stěžovatelů považuje Nejvyšší správní soud za stručné, nicméně dostatečné a srozumitelné, neboť z něj vyplývají důvody, pro které byly námitky stěžovatelů zamítnuty (ochrana území proti nadměrné zátěži výstavbou, zachování koridoru nezastavěného území mezi obcemi Dolany a Tověř). Politika územního rozvoje v čl. 20a sleduje jednak vytváření podmínek pro zajištění prostupnosti krajiny a zároveň také omezování srůstání sídel. Tyto cíle spolu navzájem souvisejí. Poukaz odpůrkyně na čl. 20a Politiky územního rozvoje představuje jeden z argumentů při vypořádání námitek stěžovatelů a koresponduje s předchozí částí odůvodnění námitek, v níž poukazuje na nutnost chránit území proti nadměrné výstavbě. Argumentace tímto ustanovením Politiky územního rozvoje je tudíž relevantní. Rovněž je relevantní poukaz na základní zásady koncepce ochrany a rozvoje kulturních a přírodních hodnot území, vytyčené v bodě I.2.2.3. a 4. napadeného opatření obecné povahy. Krajský soud se způsobem, jakým se odpůrkyně s námitkami stěžovatelky vypořádala, dostatečně zabýval.

Stanoviska dotčených orgánů; proporcionalita, subsidiarita, minimalizace zásahů

[44] K námitce stěžovatelů, že krajský soud byl povinen zabývat se dodržením stanovisek dotčených orgánů jako celkem, nikoli pouze ve vztahu k pozemkům stěžovatelů, Nejvyšší správní soud předepisuje, že z odůvodnění kasační stížnosti napadeného rozsudku je zřejmé, že ve vztahu ke stanovisku Krajského úřadu Olomouckého kraje, odboru strategického rozvoje kraje, se krajský soud zabýval celým územním plánem, když shledal, že vazby na území sousedních obcí (cyklotrasy, cyklostezky a pěší stezky) se nacházejí ve výkrese II. 3 širších vztahů, který je součástí grafické části územního plánu.

[45] Skutečnost, že respektování stanovisek dotčených orgánů, včetně Magistrátu města Olomouc, odboru životního prostředí, a Krajského úřadu Olomouckého kraje, odboru dopravy a silničního hospodářství, krajský soud posoudil ve vztahu k pozemkům stěžovatelů a neshledal, že by se požadavky v nich uvedené k těmto pozemkům vztahovaly, nepředstavuje pochybení krajského soudu, ale smysluplný a správný postup, neboť stěžovatelé se domáhali zrušení územního plánu v rozsahu týkajícím se jejich pozemků, ani nenámítali, jakým způsobem by se tato údajná nezákonnost dotkla jejich právní sféry.

[46] Nejvyšší správní soud neshledal ani stěžovateli tvrzený rozpor územního plánu se zásadou proporcionality, subsidiarity a zásadou minimalizace zásahů. Zařazení pozemků do ploch NZ1 je totiž zcela v souladu s pravidly zabráňovat srůstání sídel a udržovat rovnováhu v krajině a odpovídá také způsobu, jakým jsou využívány v převážné míře okolní pozemky. Zařazení pozemků stěžovatelů do plochy NZ1 je neomezuje v užívání pozemků stávajícím způsobem. Argumentace krajského soudu ohledně plochy BV Z10 (menší rozloha, dotvoření linie zastavěného území obce Tověř, aniž by došlo k zúžení koridoru nezastavěného území mezi obcemi Dolany a Tověř), je přílehlavá. Nelze se ztotožnit s názorem, že by popírala předchozí odůvodnění ve vztahu k pozemkům stěžovatelů, neboť plocha Z10, která byla vymezena jako zastavitelná, splňuje podmínky, pro které pozemky stěžovatelů odpůrkyně do zastavitelných ploch nezařadila, zejména

nezužuje koridor nezastavěného území mezi dvěma obcemi a respektuje tak zde akcentovanou zásadu nesrůstání sídel.

IV. Závěr a náklady řízení

[47] Stěžovatelé se svými námitkami neuspěli. Jelikož Nejvyšší správní soud neshledal důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí ani z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[48] O náhradě nákladů řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelé ve věci neměli úspěch, a proto nemají právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Úspěšné odpůrkyni naopak právo na náhradu účelně vynaložených nákladů řízení o kasační stížnosti přísluší. V projednávané věci lze za účelně vynaložené náklady označit jeden úkon právní služby zástupce odpůrkyně spočívající v podání vyjádření ke kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)]. Ačkoliv zastoupení orgánů veřejné moci advokátem lze označit jako účelně vynaložené náklady pouze výjimečně, neboť orgány veřejné moci, s dostatečným materiálním a personálním vybavením a zabezpečením, mají být v zásadě schopny kvalifikovaně hájit svá rozhodnutí, práva a zájmy, aniž by musely využívat právní pomoci advokátů, v nyní projednávaném případě je třeba zohlednit to, že odpůrkyně je malou obcí, která nemá rozsáhlejší administrativní a právní zázemí. Z toho důvodu považoval Nejvyšší správní soud náklady na zastoupení advokátem za účelně vynaložené (srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 23. 11. 2010, sp. zn. III. ÚS 2984/09).

[49] Odměna za jeden úkon právní služby činí 3 100 Kč [§ 7 bod 5 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu], k této částce je třeba připočíst 300 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu jako paušální náhradu hotových výdajů. Zástupce odpůrkyně je plátcem daně z přidané hodnoty. Odměnu je proto třeba navýšit o tuto daň ve výši 21 %. Celkem se tak jedná o částku 4 114 Kč, jež jsou stěžovatelé povinni zaplatit odpůrkyni k rukám jejího právního zástupce. Ke splnění této povinnosti stanovil soud stěžovatelům přiměřenou lhůtu 30 dnů.

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

V Brně dne 7. prosince 2021

JUDr. Filip Dienstbier
předseda senátu