



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Faisala Husseiniho, Ph.D. věci navrhovatele: **D. B.**, zastoupen Mgr. Lukášem Hegnerem, advokátem se sídlem Jiráskovo náměstí 816/4, Plzeň, proti odpůrci: **obec Kyšice**, se sídlem Horní Náves 136, Kyšice, zastoupen Mgr. Vojtěchem Metelkou, advokátem se sídlem Martinská 608/8, Plzeň, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) ČEPS, a.s.**, se sídlem Elektrárenská 774/2, Praha 10, **II) SITULI, a.s.**, se sídlem Pod dálnicí 469/12, Praha 4, zastoupena Mgr. Markétou Pravdovou, advokátkou se sídlem Na příkopě 859/22, Praha 1, **III) M. S.**, **IV) D. B.**, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy - územního plánu obce Kyšice vydaného dne 15. 4. 2020 usnesením zastupitelstva obce Kyšice č. 17/2/2020, v řízení o kasační stížnosti navrhovatele proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 14. 7. 2021, č. j. 59 A 3/2021-118,

**t a k t o :**

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Navrhovatel **je p o v i n e n** uhradit odpůrci náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši **4114 Kč**, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce Mgr. Vojtěcha Metelky, advokáta.
- III. Osoby zúčastněné na řízení I, II, III a IV **n e m a j í p r á v o** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

**O d ů v o d n ě n í :**

**I. Vymezení věci**

[1] Navrhovatel se domáhal zrušení opatření obecné povahy – územního plánu obce Kyšice vydaného dne 15. 4. 2020 usnesením zastupitelstva obce Kyšice č. 17/2/2020, účinného od 1. 5. 2020 (dále jen „územní plán“), a to v celém jeho rozsahu, eventuálně v rozsahu, v němž:

- pozemky parc. č. XA, XB, XC, XD, XE, XF, XG a XH, vše v k. ú. K. u P. (společně dále jen „pozemky I“) byly vymezeny jako nezastavitelné; předmětné pozemky se nacházejí částečně v lokalitě určené k zastavění Z01 - *plochy smíšené obytné* a částečně jsou vymezeny jako *plochy smíšené nezastavitelného území – krajinná zeleň*
- na pozemku parc. č. XCH v k. ú. K. u P. (dále jen „pozemek II“) byly vymezeny plochy dopravní infrastruktury D01 a koridor technické infrastruktury T02
- na pozemcích parc. č. XI, XJ a XK, vše v k. ú. K. u P. (společně dále jen „pozemky III“) byly vymezeny koridor dopravní infrastruktury VR1 a plochy dopravní infrastruktury D05,

to vše jakož i v rozsahu, v němž byly na těchto pozemcích vymezeny veřejně prospěšné stavby odpovídající uvedeným koridorům.

[2] Navrhovatel je spoluvlastníkem pozemků I, II a III. Předně namítal, že došlo k porušení zákonného postupu při vydání územního plánu; trvale žije ve Spolkové republice Německo a v důsledku usnesení vlády České republiky ze dne 6. 4. 2020, č. 387, o přijetí krizového opatření v důsledku pandemie onemocnění COVID-19 (dále jen „usnesení vlády č. 387“), jež stanovilo povinnost podrobit se po vstupu na území ČR karanténě v délce 14 dnů, mu byla upřena možnost účastnit se veřejného jednání zastupitelstva odpůrce, na němž se rozhodovalo o přijetí územního plánu. Dále brojil proti zásahům do svého vlastnického práva k předmětným pozemkům spočívajícím v tom, že mu je odpůrce umožnil využívat zásadně jen k zemědělské činnosti, přičemž i to ještě omezil vymezením neodůvodněných koridorů a veřejně prospěšných staveb. Navrhovatel tvrdil, že jeho pozemky byly zařazeny do ploch jiného funkčního využití než srovnatelné pozemky jiných vlastníků. Zastavitelnost jeho pozemků mohla být (byť s určitými omezeními) zachována, což by byl šetrnější způsob regulace. Nadto navrhovatel považoval za nepřezkoumatelné rozhodnutí o jím podaných námitkách.

#### *Rozsudek krajského soudu*

[3] Krajský soud výrokem I. rozsudku ze dne 14. 7. 2021, č. j. 59 A 3/2021–118 (dále jen „napadený rozsudek“), podaný návrh zamítl a výrokem II. navrhovateli uložil povinnost zaplatit odpůrci náhradu nákladů řízení. Odůvodnění rozhodnutí je značně obsáhlé (čítá 26 stran) a krajský soud se v něm podrobně zabývá konkrétními námitkami navrhovatele vznesenými ve vztahu k zařazení jednotlivých pozemků do určitých ploch funkčního využití. Níže je napadený rozsudek pouze stručně shrnut, přičemž akcentovány jsou ty partie, proti nimž je brojeno.

[4] Soud konstatoval, že nemohl přistoupit ke zrušení celého územního plánu, jak požadoval navrhovatel, neboť jeho hmotných práv se dotýkal pouze v těch částech, v nichž upravoval využití pozemků v jeho spoluvlastnictví. Poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“) ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009–120. Zdůraznil, že k přípustnosti návrhu na zrušení opatření obecné povahy nepostačí, aby navrhovatel

pokračování

namítal pouze takové porušení procedurálních pravidel, které sice mohlo objektivně vést k jeho nezákonnosti, avšak žádným způsobem se nemohlo dotknout jeho vlastní právní sféry; nelze tedy podat *actio popularis*. Napadený územní plán přicházelo v úvahu zrušit z důvodu procesních pochybení pouze v tom rozsahu, v jakém se týkal navrhovatele. Odkázal též na usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 29. 5. 2019, č. j. 2 As 187/2017-264, dle něž navrhovatel nemůže v návrhu úspěšně uplatnit takové nezákonnosti opatření obecné povahy, které se dotýkají pouze třetích osob, ale nikoli jeho vlastní právní sféry, neboť účelem správního soudnictví není všeobecný dozor nad zákonností výkonu veřejné moci správními orgány. Krajský soud proto územní plán přezkoumal pouze v těch částech, v nichž reguloval pozemky I, II a III.

[5] Nepřisvědčil procesnímu pochybení v průběhu přijímání územního plánu spočívajícímu v tom, že navrhovateli nebylo umožněno zúčastnit se a vystoupit na zasedání zastupitelstva odpůrce, na němž došlo ke schválení územního plánu. Soud poukázal na to, že se konala dvě veřejná projednání návrhu územního plánu, přičemž navrhovatel se žádného z nich neúčastnil, ačkoliv mu v tomto nebránily žádné restrikce spojené s pandemií onemocnění COVID-19. Podal však dvakrát námitky, pročez nelze naznat, že by byl zbaven reálné participace na procesu přijetí a vydání územního plánu; námitky přitom byly obsahově takřka shodné a šlo o obdobnou argumentaci, kterou uplatnil v návrhu na zrušení územního plánu. Navrhovatel tedy měl dostatečnou možnost vyjádřit důvody svého nesouhlasu s podobou územního plánu. Navíc ochrana jeho práv byla zajištěna i tím, že zasedání zastupitelstva odpůrce se mohl účastnit advokát, jímž byl v procesu přijímání územního plánu zastoupen. Navrhovatel nadto netvrdil, že zasedání zastupitelstva nebylo veřejné, nýbrž argumentoval pouze tím, že v důsledku usnesení vlády č. 387 regulujícího vstup na území ČR mu nebylo umožněno se zasedání účastnit; stejně tak netvrdil, co by na něm uváděl, mohl-li by se na něj dostavit. Jelikož soud dospěl k závěru, že znemožnění účasti navrhovatele na jednání zastupitelstva odpůrce nezpůsobilo nezákonnost územního plánu, nezabýval se již tím, zda odpůrce neporušil čl. II odst. 2 usnesení vlády č. 151/2020 Sb., dle něž v pandemické době nemělo jednání zastupitelstva probíhat.

[6] K námitce nepřezkoumatelnosti tkvící v tom, že odpůrce nepřesvědčivou a diskriminační argumentací nevyhověl jeho požadavku na začlenění pozemků III do zastavitelných ploch, krajský soud uvedl, že již ze zvolené formulace je zřejmá její nedůvodnost. Navrhovatel nesouhlasí a polemizuje s důvody, proč tak odpůrce neučinil; to však nemůže způsobit nepřezkoumatelnost územního plánu, neboť tou je pouze objektivní překážka znemožňující soudu jeho přezkum a takovou vadu nelze zaměňovat s rozporováním závěrů, k nimž odpůrce dospěl. Krajský soud nadto poukázal, že námitky navrhovatele týkající se zařazení pozemků III do nezastavitelných ploch odpůrce vypořádal na str. 49 bod f) textové části územního plánu.

[7] Ohledně částečného nezařazení pozemků I do plochy Z01 soud nejprve vyvrátil tvrzení navrhovatele, že odpůrce nezdůvodnil, proč se odchýlil od zpracované územní studie *Kyšice – západ*; poukázal na str. 23 a 48 textové části územního plánu. Konstatoval, že územní studie je nezávazným územně plánovacím podkladem; je právem zastupitelstva obce se od jejích závěrů odchýlit, ovšem taková změna musí být dostatečně odůvodněna, což odpůrce učinil. Vysvětlil, že územní studie byla zpracována již před změnou

původního územního plánu, která pozemky I zařadila do nezastavitelných ploch ve stejném rozsahu jako napadený územní plán, tudíž nedošlo k žádné úpravě; nadto studie již není v souladu s územním plánem ani aktuální legislativou. Takové zdůvodnění považoval soud za dostatečné. Nedůvodnou shledal také námitku, že pozemky I byly do nezastavitelných ploch zařazeny v rozporu se skutečným stavem; podle katastru nemovitostí není žádný z pozemků I zastavěn a navrhovatel ani netvrdí, že by ve vztahu k nim disponoval územním rozhodnutím. Argumentace, že v minulosti šlo o pozemky stavební, které byly (na rozdíl od současnosti) zastavěny, není pro posouzení zákonnosti územního plánu relevantní; zcela nedoložené pak zůstalo tvrzení týkající se jednoho funkčního celku pozemků I. Údajné očekávání navrhovatele, že bude moci pozemky I v budoucnu zastavět, je dle soudu vyvráceno tím, že žádný z nich nebyl zastavitelným ani podle předchozí územní regulace. Mezi účastníky nebylo sporu o tom, že funkční využití pozemků I bylo převzato z předchozího územního plánu ve znění jeho změny; navrhovatel ani jeho právní předchůdci přitom proti tehdejšímu řešení nebrojili. Soud poukázal na str. 47 a 48 odůvodnění územního plánu, kde odpůrce zvolenou koncepci vysvětlil urbanisticky logickou plynulou linií západní hranice plochy Z01, nevyužitím stávajících zastavitelných ploch a ochranou zemědělského půdního fondu. Z celkové situace území je dle soudu zřejmé, že západní hranice zastavitelné plochy Z01 dělí navrhovatelovy pozemky parc. č. XC a XG plynule, smysluplně tedy navazuje na linii této plochy u sousedních pozemků; takto zvolené řešení ob stojí, neboť nevykazuje žádné známky excesu či diskriminace. Požadavek navrhovatele, aby hranice zastavitelné plochy Z01 kopírovala hranice pozemků I, se dle krajského soudu neopírá o žádný zákonný imperativ; aproboval proto názor odpůrce, že pozemky lze v územním plánu dělit, neboť ten řeší urbanistické celky, které mají většinou jinou hranici. Soud nepřisvědčil ani námitce, že se odpůrce nevypořádal s „obklíčeností“ skladové haly nacházející se uprostřed okolních nezastavěných pozemků I, když uvedl, že pozemky s halou jsou vymezeny jako *stabilizované plochy výroby a skladování* a v souladu s tímto funkčním vymezením je možné je využívat. Poukázal na str. 23 odůvodnění územního plánu a dodal, že o žádnou „segregaci“ skladovací haly se nejedná, neboť k ní vede cesta, v její těsné blízkosti se rovněž nachází manipulační plocha a hranice zastavitelné plochy je od haly vzdálena max. 30 m; dopravní obslužnost haly je tedy zajištěna.

[8] Ke koridoru technické infrastruktury T02 soud poznamenal, že zasahuje pozemky I pouze zcela marginálně. Odpůrce odůvodnil jeho vymezení na str. 48 odůvodnění územního plánu, přičemž dle soudu dostatečně konkrétně uvedl, proč tak učinil právě ve zvolené šíři. Územní plán v tomto ohledu nevykazuje žádnou nezákonnost, protože vymezení koridoru T02 plně odpovídá Zásadám územního rozvoje Plzeňského kraje. Zákon přitom nestanoví, že by koridor nesměl být z nadřazené územně plánovací dokumentace bez dalšího převzat, nýbrž pouze uvádí, že územní plán má v souvislostech a podrobnostech území obce zpřesnit a rozvinout cíle a úkoly územního plánování; k tomu však může dojít pouze tam, kde je to objektivně možné. Tato situace u koridoru T02 nenastala, protože neexistoval žádný podklad, podle něhož by ke zpřesnění jeho vymezení mohlo dojít. Tento závěr přitom shodně platí i ve vztahu k vymezení téhož koridoru na pozemku II. Lokalizaci koridoru dopravní infrastruktury D01 zasahující pozemek II pak odpůrce odůvodnil na str. 49 odůvodnění územního plánu; také ten byl převzat ze Zásad územního rozvoje Plzeňského kraje. Dotčený orgán trval na zachování šířky koridoru, neboť poloha přeložky příslušné silnice dosud nebyla územním rozhodnutím umístěna,

pokračování

pročež také v tomto případě neexistoval podklad pro jeho zpřesnění. Soud konstatoval, že přiměřenost zásahu do práv vlastníků pozemků, na nichž byly zřízeny jednotlivé koridory, byla vyhodnocována již v řízení o zásadách územního rozvoje, proto jakékoli námitky proti rozsahu tohoto koridoru převzatého do územního plánu nejsou přípustné. I kdyby odpůrce koridory zúžil podle požadavků navrhovatele, příslušná část územního plánu znemožňující realizaci koridoru by se stala neaplikovatelnou a na dotčení navrhovatele by se tak nic nezměnilo. Jediným důsledkem vymezení daných koridorů je zákaz umisťování určitých staveb; tento zákaz však navrhovatele fakticky nijak neomezuje, neboť koridory dotčené pozemky jsou nezastavitelné, tudíž na nich tak jako tak stavbu umístit nelze. Krajský soud uzavřel, že jakákoli účelovost či libovůle při stanovení obou koridorů z obsahu spisu nevyplynula.

[9] Ve vztahu k pozemkům III soud uvedl, že volbu jejich funkčního využití odpůrce odůvodnil na str. 49 odůvodnění územního plánu. Vysvětlil, že je jako zastavitelné nevymezil z důvodu dostatku dosud nevyužitých zastavitelných ploch a pro rozpor s funkční i urbanistickou koncepcí; pozemky III totiž nenavazují na zastavitelné plochy a nemají vazbu na původní sídelní strukturu obce, na západní a východní straně sousedí se zemědělskými plochami a na jihu s plochou dopravní infrastruktury, od plánované rekreační oblasti je odděluje stavba železniční trati, krajinná zeleň a místní komunikace. Soud naznal, že odůvodnění určení funkčního využití pozemků III bylo legitimní, logické, náležitě odůvodněné a neshledal žádný exces v postupu odpůrce v neprospěch navrhovatele. Ohledně vymezení koridoru dopravní infrastruktury *D05* a územní rezervy pro stavbu vysokorychlostní tratě *VR1* na pozemcích III dospěl soud taktéž k závěru, že se jednalo se o regulaci, která byla převzata ze Zásad územního rozvoje Plzeňského kraje, přičemž nebyl k dispozici žádný podklad, podle něhož by ji odpůrce mohl zúžit.

[10] Krajský soud uzavřel, že odpůrce v územním plánu vysvětlil, že má zájem rozšiřovat zastavitelné plochy jen v omezeném rozsahu tak, aby jejich hranice byly plynulé a aby měly souvislost se sídelní strukturou obce. Této urbanistické koncepci lze dle soudu porozumět; odpůrce má ústavní právo uspořádat poměry v obci podle svých představ, přičemž vhodnost zvoleného řešení nepodléhá soudní ingerenci. Nebylo zjištěno, že by odpůrce nezahrnutím navrhovatelových pozemků do zastavitelných ploch postupoval nedůvodně, nepřiměřeně, nešetrně, diskriminačně nebo svévolně; nadto jde o situaci, kdy se na jeho poměrech ničeho nezměnilo (dosud nezastavitelné pozemky zůstaly nezastavitelnými). Koridory pak byly převzaty ze závazné nadřazené územně plánovací dokumentace a pro jejich zpřesnění neměl odpůrce podklad. Odpůrce tedy ohledně všech pozemků navrhovatele dostatečně odůvodnil, proč dospěl ke zvolenému uspořádání poměrů na svém území vydaným územním plánem.

[11] K rozhodnutí o náhradě nákladů řízení krajský soud konstatoval, že obecně platí, že žalovaný správní orgán nemá v případě procesního úspěchu nárok na náhradu nákladů řízení proti procesně neúspěšnému navrhovateli. V projednávané věci však bylo na místě aplikovat závěry rozsudků NSS ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 AOs 3/2013-36, či ze dne 12. 5. 2016, č. j. 5 As 146/2015-40, a procesně úspěšnému odpůrci přiznat nárok na náhradu nákladů řízení, neboť je malou obcí nedisponující rozsáhlejším odborným aparátem. Podal-li navrhovatel proti němu svůj návrh, měl odpůrce důvod se procesně bránit, přičemž jelikož nedisponoval personálem s právníckým vzděláním, zahrnovala jeho obrana i

pověření advokáta k zastupování v řízení; jím provedené úkony hájily odpůrce a nejednalo se o bezobsažná formální podání. Náklady zastoupení proto byly účelné. Na tom dle krajského soudu ničeho neměnila skutečnost, že obrana odpůrce byla předurčena obsahem napadeného územního plánu, protože odpůrce musel zkoncipovat a uplatnit konkrétní právní argumentaci reagující na námítky navrhovatele. Odpůrce se stěží mohl bránit jen odkazem na odůvodnění územního plánu, protože právě jeho obsah byl zpochybňován.

## II. Kasační stížnost a vyjádření k ní

### II. 1 Kasační stížnost navrhovatele

[12] Proti rozsudku krajského soudu podal navrhovatel (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, ve které navrhl jej v rozsahu výroků I. a II. zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení. Tvrdí, že byl aktivně procesně legitimován k podání návrhu na zrušení celého územního plánu, neboť jeho nezákonným vydáním je přímo dotčen na svých soukromých (zásah do vlastnictví) i veřejných (nemožnost účastnit se jednání zastupitelstva odpůrce) subjektivních právech; jeho návrh tedy nelze považovat za tzv. *actio popularis*. Posouzení splnění procesních podmínek přitom musí z povahy věci předcházet meritornímu přezkumu; není možné, aby soud teprve ve třetím kroku přezkumu opatření obecné povahy (zákonnost postupu vydání) učinil závěr o absenci jeho aktivní žalobní legitimace. Stěžovatel nesouhlasí s názorem krajského soudu, že nemohl přistoupit ke zrušení celého územního plánu, neboť jeho hmotných práv se dotýká pouze v těch částech, které upravují funkční využití pozemků v jeho spoluvlastnictví. Argumentuje, že pokud soud shledá vydání opatření obecné povahy v rozporu se zákonem stanoveným postupem, nelze přistoupit pouze ke zrušení jeho části, neboť taková vada jej tíží jako celek; není dle něj možné akceptovat, aby soud ponechal v platnosti zbytek nezákonně vydaného územního plánu. Z napadeného rozsudku plyne neudržitelný závěr, že v zásadě žádný subjekt nemá právo podat návrh na zrušení územního plánu jako celku, neboť ten se nikdy nebude dotýkat subjektivních práv jednotlivce v celém svém rozsahu. Nelze ovšem připustit výklad, který by ponechal v platnosti územní plán vydaný např. absolutně nekompetentním orgánem nebo schválený bez zadání ve smyslu § 47 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, v rozhodném znění (dále jen „stavební zákon“), pokud by jej nenapadly všechny dotčené osoby. Dle stěžovatele proto není správný závěr krajského soudu, že nebyl oprávněn se z důvodu nezákonnosti postupu při vydání územního plánu domáhat jeho zrušení jako celku, nýbrž pouze těch částí, které se jej subjektivně dotýkaly. Odkaz na rozsudek NSS ze dne 29. 5. 2019, č. j. 2 As 187/2017-264, nepovažuje za případný, neboť nenamítal obsahové nezákonnosti týkající se pouze práv třetích osob, ale brojil proti vadě, která se přímo dotýkala i jeho osoby.

[13] Stěžovatel ke skutečnosti, že mu nebylo v důsledku protiepidemických opatření vlády ČR umožněno účastnit se jednání zastupitelstva odpůrce, akcentuje zásadu ústnosti a bezprostřednosti prolínající se všemi typy řízení; ústní projev účastníka řízení považuje za nezastupitelný. Připouští, že nikoliv každé procesní pochybení je důvodem pro zrušení opatření obecné povahy; je však přesvědčen, že konkrétně znemožnění jeho účasti na jednání zastupitelstva odpůrce rozhodujícího o vydání předmětného územního plánu a odepření jeho práva bezprostředně sdělit všem rozhodujícím zastupitelům své stanovisko k této problematice, je zásadním pochybením způsobujícím nezákonnost. Veřejnost

pokračování

jednání zastupitelstva obce je základní zásadou organizace územní samosprávy, představuje participaci občanů na rozhodovacích procesech územní samosprávy a taktéž její kontrolu. Poukazuje na doporučení vlády ČR, aby zastupitelstva obcí v době „lockdownu“ jednala jen v naléhavých případech, a to se zajištěním možnosti účasti veřejnosti prostřednictvím prostředků komunikace na dálku; to však odpůrce nedodržel. Stěžovatel tvrdí, že odpůrci nic nebránilo, aby schvalování územního plánu odložil o několik týdnů či měsíců, kdy již byla účast veřejnosti na jednání zastupitelstev možná. Nesouhlasí s názorem krajského soudu, že svá procesní práva využil podáním písemných námitek. Veřejné projednání návrhu územního plánu podle něj představuje zcela jiný procesní úkon než schvalující jednání zastupitelstva obce; není garantováno, že se veřejného projednání zúčastní zastupitelé, kteří následně budou o jeho vydání rozhodovat. Veřejné projednání je prezentací návrhu územního plánu pořizovatelem (veřejnosti přitom nemusí být poskytnuta možnost se k návrhu ústně vyjádřit); naproti tomu jednání zastupitelstva rozhodujícího o vydání územního plánu musí být vždy ústní a veřejné, jsou na něm přítomni všichni hlasující zastupitelé a veřejnost má možnost svým bezprostředním ústním projevem ovlivnit jejich rozhodnutí. Veřejnost dle něj nelze vyloučit z jednání zastupitelstva jen proto, že jí bylo umožněno se písemně vyjádřit k projednávaným bodům. Je přesvědčen, že v návrhu na zrušení územního plánu nemusel líčit, co hodlal zastupitelům sdělovat a jak je chtěl svou argumentací ovlivnit. Za lichý považuje též argument, že se předmětného zasedání zastupitelstva mohl zúčastnit jeho zástupce (advokát), neboť právo účasti na jednání je subjektivním právem konkrétní fyzické osoby, na němž ničeho nemění skutečnost, že je zastoupena; písemné námitky za něj sice zpracoval zástupce, on sám ovšem měl zájem se jednání zastupitelstva osobně zúčastnit.

[14] Dále stěžovatel popírá, že uplatnil námitku nepřezkoumatelnosti územního plánu jen ve vztahu k pozemkům III. Tvrdí, že některé jeho stěžejní výhrady krajský soud vůbec nevypořádal. Poukazuje na svou repliku, v níž zdůrazňoval, že odpůrce v rozhodnutí o námitkách nijak nezduvodnil, proč se ohledně pozemků I odchýlil od schválené územní studie a zvolil zcela jiný koncept řešení dané lokality; obdobně namítal, že odpůrce nereagoval na jeho argumentaci týkající se skladovací haly, která se v důsledku navržené regulace stala zcela „obklíčenou“ nezastavitelnými pozemky. Žádné další konkrétní námitky, jež měly zůstat krajským soudem nepřezkoumány, navrhovatel v kasační stížnosti neuvádí. Toliko obecně konstatuje, že nesouhlasí s tím, že obec není povinna se vypořádat se všemi námitkami uplatněnými v procesu pořizování opatření obecné povahy, nýbrž pouze s těmi zásadními.

[15] Napadenému rozsudku stěžovatel též vytýká, že příliš akcentuje právo odpůrce na samosprávu (zahrnující možnost vytvářet prostřednictvím územního plánování urbanistickou koncepci a budoucí rozvoj obce), stejně jako zásadu zdrženlivosti soudní moci při přezkumu územních plánů, ovšem zcela opomíjí zásady subsidiarity a proporcionality. Krajský soud dle stěžovatele nezvažoval, zda odpůrcem vrchnostensky prosazená regulace je slučitelná se soukromými zájmy navrhovatele, resp. zda představuje minimální a nejšetrnější možný zásah do jeho vlastnického práva, který by ještě vedl k zamýšlenému cíli. Stěžovatel tvrdí, že soud pouze nekriticky přijal odůvodnění odpůrce pro zvolené řešení uspořádání poměrů v území, avšak vůbec se nezabýval tím, zda z pohledu ochrany vlastnických práv navrhovatele nemohlo být zvoleno mírnější a šetrnější řešení. Je si vědom judikatury, podle níž vlastník pozemku nemá subjektivní právo na jeho

zařazení do konkrétní plochy funkčního využití vymezené územním plánem; to však dle něj nelze vykládat izolovaně. Má za to, že pokud je možné sledovaného účelu docílit i vyhověním požadavku vlastníka, pak by měl odpůrce zvolit právě takové řešení. Konstatuje přitom, že nic nebránilo tomu, aby i pozemky I byly v celém svém rozsahu zahrnuty do plochy Z01, resp. aby hranice zastavitelného území byla vedena po hranicích pozemků, nikoliv jejich „středem“. Odpůrce nijak nevysvětlil, proč přes jeho námitky nebylo možné toto řešení zvolit; obecný odkaz na ochranu zemědělského půdního fondu, kvalitu půdy či výměru pozemků nepovažuje za přezkoumatelné zdůvodnění. Stejně tak se dle stěžovatele odpůrce vůbec nepokusil vymezit na pozemku II koridory technické a dopravní infrastruktury a jim odpovídající veřejně prospěšné stavby v menší ploše; v jiných částech obce Kyšice přitom našel takové prostorové řešení, které umožnilo tyto koridory podstatně zúžit.

[16] Stěžovatel brojí i proti závěru o účelnosti nákladů řízení odpůrce představovaných jeho zastoupením advokátem. Složitost věci dle něj není dána účastníkem, ale předmětem sporu. Považuje za nepřipustné, aby byl „trestán“ povinností hradit náklady řízení jen proto, že se jeho pozemky nacházejí právě ve správním obvodu obce Kyšice, zatímco vlastníci sousedních pozemků nacházejících se na území města Plzně již takovou povinnost v případě procesního neúspěchu nemají. Plzeň i Kyšice jsou přitom shodně financovány z veřejných prostředků, stejně tak problematika územního plánování je shodná na území obou obcí; není proto žádný důvod, proč by osoby na území obce Kyšice měly nést vyšší procesní (finanční) riziko než jiní dotčení vlastníci. Pořizovatelem územního plánu bylo město Plzeň, které se od počátku podílelo na zpracování jeho zadání i návrhu, nadto předložilo také koncept vypořádání námitek, jímž je definován i předmět nynějšího řízení; mělo proto hájit zájmy odpůrce. I když formálně je účastníkem řízení obec Kyšice, za vypořádání námitek nese ve vztahu k odpůrci odpovědnost pořizovatel, který měl být s to mu plnohodnotně a bezúplatně poskytnout právní pomoc i v řízení před soudem. Převzetí zastoupení externím advokátem, který se musel s danou problematikou podrobně seznamovat, považuje stěžovatel za neúčelné; odpůrci proto dle něj neměly být náklady zastoupení v řízení před krajským soudem přiznány.

## *II. 2 Vyjádření ke kasační stížnosti*

[17] Odpůrce uvedl, že stěžovatel nepřináší ve své kasační stížnosti k podstatě sporu žádné nové argumenty, které by nevzněl v řízení před krajským soudem a na něž by odpůrce nereagoval; nynější kasační námitky již byly jednoznačně a přezkoumatelně vypořádány. Odpůrce odkazuje na konkrétní pasáže napadeného rozsudku, který považuje za věcně správný, dostatečným a přezkoumatelným způsobem odůvodněný a obsahující odkazy na ustálenou rozhodovací praxi NSS. Se závěry krajského soudu se plně ztotožňuje, neboť tyto fundované právní úvahy učiněné na podkladě konkrétních skutkových okolností jednoznačně vyvrací stěžovatelem uplatněné kasační námitky. Územní plán obce Kyšice dle odpůrce nezasáhl nepřiměřeným způsobem do soukromých práv a zájmů stěžovatele a je proto zákonný.

[18] Osoby zúčastněné na řízení I, II, III ani IV se ke kasační stížnosti nevyjádřily.

### III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[19] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval tím, zda byly splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, vůči němuž je ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, stěžovatel je v řízení zastoupen advokátem dle § 105 odst. 2 s. ř. s. a jsou splněny i obsahové náležitosti stížnosti dle § 106 s. ř. s.

[20] Nejvyšší správní soud posuzoval důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a přípustně uplatněných důvodů. Stěžovatel uplatnil kasační důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[21] Kasační stížnost není důvodná.

[22] Předně Nejvyšší správní soud posuzoval, zda je napadený rozsudek přezkoumatelný [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], neboť jen u takového rozhodnutí lze zpravidla vážit další kasační námitky. Pokud jde o obsah samotného pojmu nepřezkoumatelnost, odkazuje soud 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. Stěžovatel tvrdí, že některé jeho stěžejní výhrady krajský soud vůbec nevypořádal; konkrétně však jako ignorovanou v návrhu uplatněnou argumentaci uvádí pouze to, že 1/ odpůrce v rozhodnutí o námitkách nijak nezdůvodnil, proč se odchýlil od schválené územní studie a 2/ odpůrce nereagoval na výtky týkající se skladovací haly, která se v důsledku navržené regulace stala „obklíčenou“ nezastavitelnými pozemky. Těmto námitkám však Nejvyšší správní soud nemůže přisvědčit. Je pravdou, že v odst. [39] – [42] napadeného rozsudku, v nichž se krajský soud na úvod svého právního posouzení věci explicitně zabýval přezkoumatelností napadeného územního plánu, tak o těchto otázkách nepojednal (posuzoval pouze odpůrcovo zdůvodnění toho, proč ve vztahu k pozemkům III nevyhověl stěžovateli požadavku na jejich začlenění do zastavitelných ploch). Krajský soud se však shora uvedenými námitkami nepřezkoumatelnosti územního plánu fakticky zabýval na jiných místech svého rozsudku, a to vždy v rámci pojednání o konkrétní problematice, již se tvrzený nedostatek odůvodnění odpůrce týkal; byť takový přístup soudu lze shledat poněkud nesystematickým, rozhodně v něm nelze spatřovat vadu mající za následek nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí. Co se týče odchýlení se od územní studie *Kyšice – západ* při regulaci pozemků I, krajský soud v odst. [56] napadeného rozsudku citoval z vypořádání této stěžovatelovy námitky odpůrcem na str. 48 pod písm. b) textové části územního plánu. V následujících odst. [57] a [59] pak explicitně uzavřel, že je nutno vyvrátit návrhovou námitku, že odpůrce „newvedl, proč se odchýlil od zpracované územní studie“; považoval přitom za zřejmé, že si odpůrce byl „územní studie vědom, a přesto se od ní odchýlil s odůvodněním, že...“. Ohledně skladovací haly pak krajský soud v odst. [71] konstatoval, že pokud navrhovatel tvrdil, že se odpůrce nevypořádal s námitkou „obklíčenosti“ skladové haly nezastavitelnými pozemky, pominul, že „v odůvodnění územního plánu uvedl: pozemky pč.st. 385/1, st. 385/2, 385/3 jsou v návrhu ÚP vymezeny jako stabilizované plochy „výroby a skladování“, tj. v souladu se stavem, který namítající popisuje. Je možné je využívat v souladu s funkčním vymezením této plochy“. V odst. [73] pak soud vyslovil, že „je na místě doplnit, že nemožností zřídit komunikaci a

*manipulační plochu sloužící této skladovací hale ve svých námitkách v řízení předcházejícím vydání napadeného územního plánu navrhovatel neargumentoval*“, tudíž se k této otázce odpůrce nemusel v odůvodnění územního plánu vůbec vyjadřovat; na str. 23 jeho odůvodnění však přesto uvedl, že „*lokalita je dopravně dostupná z přílehlé stávající místní komunikace a silnice III. třídy*“. Lze tedy uzavřít, že krajský soud ani v jednom ze stěžovatelem (konkrétně) uváděných případů nepřehlédl jím uplatněnou argumentaci týkající se absence odůvodnění územního plánu; jeho námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku proto není důvodná. Nejvyšší správní soud neshledal ani vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti, proč se mohl věnovat věcnému posouzení dalších kasačních námitek.

[23] Stěžovatel nesouhlasí s názorem krajského soudu, že by nemohl přistoupit ke zrušení celého územního plánu, neboť jeho práv se dotýká pouze v těch částech, které upravují funkční využití jím spoluvlastněných pozemků; argumentuje přitom, že pokud soud shledá, že opatření obecné povahy bylo vydáno v rozporu se zákonem, nelze přistoupit ke zrušení pouze jeho části, neboť taková vada jej tíží jako celek. Nejvyšší správní soud však zdůrazňuje, že v projednávané věci nenastala situace, že by krajský soud dospěl k závěru o porušení pravidel procesu přijímání a vydávání územního plánu, které by mělo vliv na zákonnost jakékoli části napadeného opatření obecné povahy. Soud naopak výslovně konstatoval, že zkrácení práv stěžovatele spočívající v nemožnosti účastnit se zasedání zastupitelstva, při němž byl územní plán vydán, nevedlo k jeho nezákonnosti (ani) v částech regulujících pozemky ve vlastnictví stěžovatele, neboť ten nebyl zcela zkrácen na svých právech participovat na podobě územního plánu. Stěžovatel v kasační stížnosti obsáhle vypočítává argumenty, proč dle něj není možné akceptovat, aby soud ponechal v platnosti ani zbytek územního plánu, který shledal nezákonně vydaným; v projednávané věci však soud k takovému závěru nedospěl. Jestliže ovšem krajský soud v rámci meritorního posouzení věci neshledal v tvrzené vadě nezákonného postupu odpůrce při vydávání územního plánu důvod pro zrušení ani té části opatření obecné povahy, k níž považoval stěžovatele za aktivně procesně legitimovaného, pak není v nynějším řízení z hlediska přezkumu napadeného rozsudku vůbec relevantní, zdali by krajský soud byl, v případě opačného závěru o důvodnosti vznesené námítky, oprávněn zrušit celý územní plán, či nikoliv. Stěžovatelova argumentace se týká hypotetické situace, která vůbec nenastala. Nejvyšší správní soud proto konstatuje, že ani případná nesprávnost právního názoru krajského soudu o nemožnosti zrušit celé opatření obecné povahy nemohla ničeho ovlivnit na zákonnosti napadeného rozsudku, proč se její vypořádání shledal nadbytečným.

[24] Samotné procesní pochybení odpůrce v průběhu přijímání územního plánu mělo spočívat v tom, že stěžovateli (který je sice občanem ČR, ale má trvalé bydliště ve Spolkové republice Německo) nebylo v důsledku usnesení vlády č. 387 umožněno zúčastnit se a vystoupit na zasedání zastupitelstva odpůrce, na němž došlo ke schválení územního plánu.

[25] Podle § 54 odst. 1 stavebního zákona *pořizovatel předkládá zastupitelstvu příslušné obce návrh na vydání územního plánu s jeho odůvodněním*. Dle odst. 2 téhož ustanovení *zastupitelstvo obce vydá územní plán po ověření, že není v rozporu s politikou územního rozvoje, územním rozvojovým plánem, s územně plánovací dokumentací vydanou krajem nebo výsledkem řešení rozporů a se stanovisky dotčených orgánů nebo stanoviskem krajského úřadu*.

pokračování

V řešené věci byl návrh na 2. jednání zastupitelstva odpůrce dne 15. 4. 2020 projednán pořizovatelem (Magistrátem města Plzně) předložený návrh na vydání územního plánu obce Kyšice. Usnesením zastupitelstva č. 12/2/2020 bylo rozhodnuto o námitkách stěžovatele v souladu s předloženým návrhem rozhodnutí o námitkách. Usnesením zastupitelstva č. 17/2/2020 pak byl vydán napadený územní plán.

[26] Podle § 93 odst. 3 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), v rozhodném znění (dále jen „zákon o obcích“) je *zasedání zastupitelstva veřejné*. Dle § 16 odst. 2 písm. c) zákona o obcích *občan obce, který dosáhl věku 18 let, má právo vyjadřovat na zasedání zastupitelstva obce v souladu s jednacím řádem svá stanoviska k projednávaným věcem; dle odst. 3 téhož ustanovení oprávnění uvedená v odstavci 2 písm. c) až g) má i fyzická osoba, která dosáhla věku 18 let a vlastní na území obce nemovitost*. Stěžovatel je spoluvlastníkem nemovitostí na území odpůrce, pročez dostavil-li by se na předmětné jednání zastupitelstva, měl by z tohoto titulu právo, aby mu bylo uděleno slovo.

[27] Čl. I odst. 2 usnesení vlády č. 387 nařídil s účinností ode dne 14. 4. 2020 od 00:00 hod. po dobu trvání nouzového stavu *všem osobám, které vstoupí na území České republiky, bezprostředně po vstupu na území České republiky oznámit tuto skutečnost, a to telefonicky nebo jiným vzdáleným přístupem, krajské hygienické stanici příslušné podle místa bydliště nebo ohlašovaného pobytu*. Dále dle čl. I odst. 4 téhož usnesení bylo nařízeno *krajským hygienickým stanicím, aby u osob, které oznámí vstup na území České republiky podle bodu 2 nebo 3, rozhodly o karanténě podle § 64 písm. a) ve spojení s § 2 odst. 7 písm. a) zákona č. 258/2000 Sb. v délce 14 dnů; orgán ochrany veřejného zdraví může v individuálních případech osob spadajících pod kategorii zájem České republiky, servis kritické infrastruktury, diplomati a úředníci mezinárodních organizací, nebo naléhavá mimořádná situace rozhodnout o jiných karanténních opatřeních v souladu se zákonem č. 258/2000 Sb. a o délce těchto opatření*. S ohledem na shora uvedené je zřejmé, že stěžovatel se skutečně nemohl osobně legálně dostavit na jednání zastupitelstva odpůrce dne 15. 4. 2020, neboť by za tímto účelem musel přicestovat ze zahraničí (Spolkové republiky Německo), v důsledku čehož by mu měla být uložena karanténa v délce 14 dnů.

[28] Stěžovatelova kasační argumentace vyznívá, jako by odpůrce rozhodl o nevěřejnosti jednání zastupitelstva obce; tak tomu však nebylo. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že se v případě povinné karantény po přicestování ze zahraničí jednalo o opatření s celostátní působností stanovené vládou, které bylo zcela mimo dispozici odpůrce; ten tuto faktickou překážku možnosti osobní účasti stěžovatele nijak nezapříčinil ani ji sám nemohl odstranit či jakkoli modifikovat. Je proto třeba velmi obezřetně posuzovat, nakolik mohou jít nepřímé důsledky regulace stanovené odlišným orgánem k tíži odpůrce, resp. zda mohou způsobit nezákonnost jeho postupu při vydávání napadeného územního plánu. Dále je třeba akcentovat, že ze stěžovatelem (jediného) poukazovaného usnesení vlády neplyne, že by v rozhodné době byla plošně zakázána účast veřejnosti na jednáních zastupitelstev obcí. Naopak, usnesení vlády České republiky ze dne 6. 4. 2020, č. 388, o přijetí krizového opatření v důsledku pandemie onemocnění COVID-19 (dále jen „usnesení vlády č. 388“) s účinností ode dne 7. 4. 2020 od 00:00 hod. po dobu trvání nouzového stavu ve svém čl. I ukládalo *členům zastupitelstev územních samosprávných celků a ostatním osobám včetně veřejnosti z důvodu omezení svobody pohybu na území České republiky, aby při osobní účasti na jednání zastupitelstev územních samosprávných celků dodržovali mezi sebou odstup*

nejméně 2 metry a použili ochranné prostředky dýchacích cest (nos, ústa), jako je respirátor, rouška, ústenka, šátek, šál nebo jiné prostředky, které brání šíření kapének; v čl. II pak ukládalo územním samosprávným celkům, aby vhodným způsobem zabezpečily dodržení povinnosti podle bodu I (...) a vhodným způsobem zabezpečily, aby byla zachována možnost veřejnosti uplatňovat zákonná práva spojená s účastí na jednání zastupitelstva. Vláda tedy s přítomností veřejnosti na jednání zastupitelstev obcí v době nouzového stavu počítala a toliko stanovila hygienické a organizační podmínky zasedání těchto orgánů. Stejně tak stěžovatel nikdy netvrdil, že by sám odpůrce konkrétně ve vztahu k jednání zastupitelstva dne 15. 4. 2020 rozhodl o jeho nevěřejnosti; jednalo se tedy obecně o zasedání veřejné, jehož se stěžovatel pouze nemohl účastnit. Namítá-li, že odpůrce nerespektoval pokyn vlády a nezajistil možnost účasti veřejnosti prostřednictvím prostředků komunikace na dálku, Nejvyšší správní soud poukazuje na čl. III odst. 1 téhož usnesení vlády č. 388, dle něž se doporučuje územním samosprávným celkům, aby zajistily, pokud je to možné, účast členů zastupitelstev územních samosprávných celků a ostatních osob včetně veřejnosti na jednání zastupitelstva územního samosprávného celku prostředky komunikace na dálku umožňujícími účast v reálném čase bez jejich osobní přítomnosti, např. formou videokonference nebo telekonference; je tedy zjevné, že se jednalo (ze své podstaty) o nezávazné doporučení ve vztahu k těm obcím, pro něž bylo možné jej realizovat. Soud proto nenaznal, že by počínání odpůrce, který v době nouzového stavu uskutečnil jednání zastupitelstva bez zajištění jeho zprostředkování prostřednictvím prostředků komunikace na dálku, bylo (obzvláště s přihlédnutím k velikosti obce a s tím souvisejícími značně omezenými technickými možnostmi) nezákonné. Nadto, s ohledem na datum vydání usnesení vlády č. 387 toliko 8 dní před termínem jednání zastupitelstva, nemohl odpůrce v okamžiku jeho svolání zřejmě vůbec předpokládat, jaká mimořádná pandemická opatření budou v době jeho konání účinná; nic proto nenasvědčuje tomu, že by v postupu odpůrce (který návrh územního plánu projednal právě v dané době) tkvěla jakákoli schválnost vůči stěžovateli.

[29] Stěžovatel se dále v kasační stížnosti odvolává na zásadu bezprostřednosti, v jejímž důsledku považuje ústní projev účastníka řízení za nezastupitelný. Soud však zdůrazňuje, že při jednání zastupitelstva, na němž se rozhodovalo o vydání napadeného územního plánu, by stěžovatel nevystupoval v pozici účastníka řízení (nešlo by o jednání v režimu jím poukazovaných procesních předpisů, v řízení dle nichž je třeba objektivně zjistit skutkový stav věci), nýbrž by byl toliko „veřejností“, již je umožněno před dosažením politického konsenzu představitelů samosprávného orgánu obce hájit vlastní zájmy. Pro potřeby prezentace svých představ o regulaci území obce a prosazování vlastních individuálních zájmů o funkčním využití jednotlivých pozemků však není nutné striktně trvat na osobním, nezastupitelném a bezprostředně vnímaném projevu, jako je tomu např. u svědecké nebo účastnické výpovědi v rámci soudního či správního řízení. Nejvyšší správní soud proto souhlasí s tvrzením krajského soudu, že stěžovatel se na jednání zastupitelstva odpůrce mohl nechat kýmkoli zastoupit; ostatně v celém procesu přijímání územního plánu jej zastupoval advokát (se sídlem v České republice), který za něj podával námítky a následně též návrh na zrušení opatření obecné povahy, pročež byl s danou problematikou pravděpodobně dobře seznámen. Ten by na základě stěžovatelových pokynů byl jistě schopen kvalifikovaným způsobem hájit jeho zájmy a případně zastupitelům odpůrce prezentovat ty jeho názory a argumenty týkající se regulace jeho dotčených pozemků, které chtěl přednést sám. Stěžovatel namítá, že právo účasti na jednání zastupitelstva je subjektivním právem konkrétní fyzické osoby, kterého nemůže

pokračování

být zbavena jen v důsledku svého zastoupení v řízení; to je zajisté pravda a krajský soud rozhodně netvrdil, že by toto stěžovatelské právo snad mělo být sistováno právě v důsledku skutečnosti, že byl v průběhu pořizování územního plánu zastoupen. Pakliže se však stěžovatel nemohl jednání zastupitelstva odpůrce sám osobně zúčastnit a chtěl-li využít této „poslední“ příležitosti jak se pokusit zvrátit podobu vydávaného územního plánu a vypořádání jím uplatněných námitek, mohl stejně efektivně tohoto cíle (byť způsobem subjektivně nikoliv zcela podle svých představ) dosáhnout také prostřednictvím svého zástupce. Stěžovatel též uvádí, že nebyl povinen v řízení před krajským soudem líčit, co konkrétně hodlal zastupitelům na jejich zasedání sdělovat. Nejvyšší správní soud však přisvědčuje soudu krajskému, že za situace, kdy stěžovatel v obou podaných námitkách, v návrhu na zrušení opatření obecné povahy i nyní v kasační stížnosti uvádí ve vztahu k samotnému obsahu napadeného územního plánu víceméně stále totožné výhrady, tak tímto svým postojem nevyvrací důvodný dojem, že neměl vůči zastupitelům připravenu jakoukoli originální argumentaci a opakoval by tak jen dříve vyslovené. I na takový způsob vystoupení na jednání zastupitelstva by stěžovatel samozřejmě měl právo, avšak nemožnost jeho uskutečnění by neznamenala jeho zásadní újmu.

[30] Za rozhodující Nejvyšší správní soud považuje, že se stěžovatel mohl účastnit dvou veřejných projednání ve dnech 24. 4. 2019 a 19. 11. 2019 (čehož nevyužil, ačkoliv netvrdí, že by mu v tom bránila nějaká překážka) a dvakrát proti návrhu územního plánu podal námitky (ze dne 3. 5. 2019 a dne 25. 11. 2019). Soud nezpochybňuje, že podání písemných námitek, účast na veřejném projednání návrhu územního plánu a na jednání zastupitelstva obce vydávajícího územní plán jsou odlišné instituty pro uplatňování vlastních zájmů se svými specifickými procesními aspekty. Možnosti participace na podobě napadeného územního plánu (příležitosti projevit svůj nesouhlas s návrhem a prezentovat vlastní požadavky regulace území), kterých se stěžovateli dostalo, však Nejvyšší správní soud považuje za dostatečné k tomu, aby bylo možné shledat proces přijímání a vydání napadeného opatření obecné povahy zákonným.

[31] Stěžovatel dále v kasační stížnosti krajskému soudu vytýká, že nezvažoval, zda územní plán představuje minimální a nejšetrnější možný zásah do jeho vlastnického práva, nekriticky přejal odůvodnění odpůrce pro zvolené řešení uspořádání poměrů v území a opomenul zásady subsidiarity a proporcionality. Nejvyšší správní soud předně konstatuje, že tyto námitky jsou zcela obecného charakteru; poukazuje proto na závěry 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 považuje napadený rozsudek za velmi precizní a přesvědčivý, s konkrétními odkazy na jednotlivé pasáže textové části územního plánu (rozhodnutí o námitkách) a judikaturu správních soudů k dané problematice; rozhodně se však neztotožňuje s tvrzením stěžovatele, že by se jednalo o pouhé nekritické převzetí odůvodnění územního plánu nebo argumentace odpůrce. Krajský soud přezkoumal důvody, proč odpůrce nezařadil (doposud nezastavené a nezastavitelné) pozemky I do plochy Z01, a shledal je smysluplnými, bez známek jakékoli diskriminace či excesu;

v tomto ohledu přitom vypořádal všechny stěžovatelovy námitky. Zabýval se také tím, zda nebylo možné vymezit koridory *T02*, *D01* a *D05* a územní rezervu *VR1* na pozemcích stěžovatele v menším rozsahu, avšak ve všech případech naznal, že tyto byly převzaty ze závazné nadřazené územně plánovací dokumentace a odpůrce neměl žádný podklad, který by jejich zpřesnění umožňoval. Nejvyšší správní soud se se závěry krajského soudu ztotožňuje a s ohledem na abstraktnost většiny argumentace týkající se výhrad k samotnému obsahu územního plánu považuje za nadbytečné znova opakovat posouzení vyslovené v napadeném rozsudku; pojedná proto pouze o individuálně specifikovaných námitkách.

[32] Konkrétně stěžovatel v kasační stížnosti tvrdí pouze to, že odpůrci nic nebránilo, aby linie zastavitelného území (plochy *Z01*) byla vedena po hranicích pozemků I, nikoliv jejich středem; odpůrce údajně nijak nevysvětlil, proč toto řešení nezvolil. Předně je třeba konstatovat, že tato námitka fakticky směřuje proti odůvodnění územního plánu (odpůrci), nikoliv proti napadenému rozsudku, jehož přezkum je předmětem řízení o kasační stížnosti; stěžovatel přitom neuvádí žádné konkrétní výhrady, které by měl vůči závěrům soudu, nýbrž jen opakuje své dřívější argumenty. Nejvyšší správní soud proto toliko stručně uvádí, že k důvodům rozdělení funkčního zařazení pozemků I se odpůrce vyjádřil na str. 47 a 48 odůvodnění územního plánu (srov. odst. [67] rozsudku). Krajský soud pak v odst. [68] uvedl, že odpůrce odůvodnil zvolenou koncepci *„jednak převzetím úpravy zvolené předchozím územním plánem, rovněž urbanisticky logickou plynulou linií západní hranice zastavitelné plochy Z01, dále nevyužitím stávajících zastavitelných ploch a ochranou zemědělského půdního fondu. Žádný z těchto argumentů navrhovatel nijak nezpochybňuje a soud je aprobuje. Navíc je z celkové situace území (viz výkres č. 1 územního plánu) zřejmé, že západní hranice zastavitelné plochy Z01, dělící pozemky parc. č. XC a XG, plynule, tudíž logicky, navazuje na severu a jihu na linii této zastavitelné plochy u sousedních pozemků.“* Sám stěžovatel uvádí, že si je vědom toho, že nemá subjektivní právo, aby v rámci územně plánovací dokumentace byla jeho nemovitost zahrnuta do určitého konkrétního způsobu využití (srov. např. rozsudek NSS ze dne 29. 4. 2008, č. j. 4 Ao 2/2008-42). Argumentuje pouze tím, že nic nebránilo zařazení pozemků I do zastavitelné plochy v plném rozsahu; to však není sám o sobě důvod, který by mohl vést k nezákonnosti napadeného územního plánu. Ve stejné situaci jako pozemky I se nachází také řada dalších pozemků lokalizovaných horizontálně nad i pod nimi, které jsou taktéž částečně zařazeny do plochy *Z01* a částečně vymezeny jako nezastavitelné území; mezi stěžovatelem a vlastníky těchto pozemků přitom není z výkresů územního plánu zřejmý žádný rozdíl (ostatně stěžovatel jej ani netvrdí). Ten tedy vůči nim nebyl nikterak diskriminován; právě naopak, pokud by jeho požadavku bylo vyhověno, logikou jím uplatněné argumentace by se také tito vlastníci mohli domáhat, aby celé jejich pozemky byly zahrnuty do plochy *Z01* (neboť tomu „nic nebrání“), čímž by odpůrce zcela ztratil kontrolu nad rozšiřováním svého zastavitelného území, o což z legitimních důvodů nestál. Nadto NSS poukazuje na rozsudek ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006-74, publ. pod č. 968/2006 Sb. NSS, z něž plyne, že *„hledat a nalézat rovnováhu při funkčním využití a zachování území je, po vyslechnutí dotčené veřejnosti, úkolem orgánů činných na úseku územního plánování a územního řízení. Do takto získané rovnováhy, tedy rozumného řešení získaného zákonným postupem, nepřísluší Nejvyššímu správnímu soudu věcně zasahovat.“*

pokračování

[33] Stěžovatel dále tvrdí, že se odpůrce vůbec nepokusil vymezit na pozemku II koridory technické a dopravní infrastruktury v menší ploše; v jiných částech obce Kyšice přitom tyto koridory podstatně zúžil. Krajský soud v odst. [84] napadeného rozsudku vyslovil: „Koridor dopravní infrastruktury D01 byl taktéž převzat z nadřazené územně plánovací dokumentace v podobě Zásad územního rozvoje Plzeňského kraje. (...) Soud ověřil, že z vyjádření Krajského úřadu Plzeňského kraje, odboru dopravy a silničního hospodářství ze dne 17. 7. 2019, č. j. PK-DSH/7707/19, vyplynulo, že tento dotčený orgán trvá na zachování šířky koridoru dle Zásad územního rozvoje Plzeňského kraje, neboť poloha přeložky silnice II/180 nebyla dosud umístěna územním rozhodnutím, pročez neexistoval podklad pro jeho zpřesnění. (...) Pokud pak navrhovatel namítal, že byl diskriminován oproti vlastníkům pozemků v lokalitě Z13, když v této měl být předmětný koridor D01 zúžen, uvádí k tomu soud, že z grafické části územního plánu vyplynulo, že koridor dopravní infrastruktury D01 zde nebyl zúžen (...) do ploch Z13 zasahoval v menším rozsahu nikoliv z důvodu jeho zúžení, nýbrž z toho důvodu, že ploch Z13 se dotýkal pouze částečně na jejich východní straně. (...) Koridor T02 zde mohl být zúžen z důvodu existujícího územního rozhodnutí vztahující se k ploše Z13, což činí případ navrhovatele od vlastníka pozemků v ploše Z13 v podstatné okolnosti odlišným.“ Nejvyšší správní soud konstatuje, že stěžovatel opět nikterak konkrétně nebrojí proti shora citovaným závěrům krajského soudu, pročez není nezbytné je dále rozvádět.

[34] Konečně stěžovatel nesouhlasí s tím, že náklady odpůrce na zastoupení advokátem, jejichž náhrada mu byla uložena, lze považovat za účelně vynaložené. Nejvyšší správní soud k této problematice poukazuje na usnesení svého rozšířeného senátu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47, podle něž žalované správní orgány mají, v případě že se nechají 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.“ Taktéž v rozsudku ze dne 12. 5. 2016, č. j. 5 As 146/2015-40, NSS konstatoval, že „je třeba zoblednit to, že odpůrce je malou obcí, nad níž vykonává působnost pověřený obecní úřad a úřad s rozšířenou působností obce (...). Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že odpůrce jako obec bez rozsáhlejšího administrativního aparátu a zejména bez právního zázemí, vynaložila náklady na právní zastoupení advokátem důvodně.“ V rozsudku ze dne 25. 8. 2020, č. j. 8 As 102/2018-62, pak NSS 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. např. 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).

[35] Nejvyšší správní soud ke vzneseným námitkám stěžovatele uvádí, že účastníkem řízení je obec, která napadený územní plán vydala (odpůrce), nikoliv jeho pořizovatel; toho v rámci soudního přezkumu územního plánu netíží žádné procesní povinnosti. Krajský soud jednal s odpůrcem, jej vyzýval k vyjádření, předložení spisu a příslušné dokumentace, jej předvolával k jednání (a jeho zástupce se k němu dostavil), jemu

doručoval všechna procesní i meritorní rozhodnutí, on by byl oprávněn podat opravný prostředek. Odpůrce je také tím, kdo nese politickou i právní odpovědnost za zákonnost územního plánu; právě on má hájit jím přijatou regulaci svého území, neboť ta představuje realizaci jeho práva na samosprávu. Rozhodování o nákladech řízení žalovaných správních orgánů je založeno na pravidlu, že se jim nepřizná náhrada těch, které nepřesahují jejich běžnou úřední činnost. Odpůrce je obcí, nad níž vykonává působnost pověřený obecní úřad a úřad s rozšířenou působností, v důsledku čehož je zřejmé, že jeho obvyklá agenda nezahrnuje problematiku územního plánování. Stěžovateli lze přisvědčit v tom, že je to právě předmět sporu, který definuje složitost věci; některé obce však mají pro hájení svých práv v určité konkrétní oblasti (v projednávaném případě svého územního plánu) vlastní dostatečně kvalifikovaný aparát, jiné však nikoliv a proto si jej musejí zajistit z externích zdrojů, což s sebou pochopitelně přináší náklady nad rámec jejich běžných (provozních) výdajů. U odpůrce z ničeho neplyne (a stěžovatel ani netvrdí), že by zaměstnával osobu s vysokoškolským právnickým vzděláním. Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že zastupování odpůrce externím advokátem v řízení před krajským soudem představovalo z jeho strany účelně vynaložené náklady, jejichž náhrada mu jakožto procesně úspěšné straně byla napadeným rozsudkem přiznána zcela v souladu s ustálenou judikaturou zdejšího soudu.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[36] Nejvyšší správní soud ze shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že nebyly naplněny stěžovatelem uplatněné kasační námitky; kasační stížnost proto zamítl jako nedůvodnou podle § 110 odst. 1 s. ř. s., věty poslední. O věci přitom rozhodoval bez jednání za podmínek § 109 odst. 2 s. ř. s.

[37] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti 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, a to proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl.

[38] Odpůrce byl v řízení o kasační stížnosti úspěšný. Nejvyšší správní soud mu proto, s ohledem na důvody shodně uvedené v odst. [34] – [35] tohoto rozhodnutí, přiznal náhradu nákladů tohoto řízení odpovídající odměně advokáta za jeden úkon právní služby, a to písemné podání ve věci - vyjádření ze dne 20. 9. 2021 [§ 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. 4 vyhlášky). Advokát je plátcem DPH, pročez se jeho odměna zvyšuje o 21 %. Navrhovatel je tedy povinen uhradit odpůrci náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 4114 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce Mgr. Vojtěcha Metelky, advokáta.

[39] Osoby zúčastněné na řízení I, II, III a IV nemají právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť jim nebyla soudem uložena žádná povinnost, v souvislosti s níž by jim tyto náklady vznikly (§ 60 odst. 5 s. ř. s. *a contrario*).

pokračování

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

V Brně dne 30. listopadu 2022

JUDr. Miluše Došková  
předsedkyně senátu