



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Petra Mikeše a soudců Milana Podhrázkého a Lukáše Hloucha v právní věci navrhovatelů: **a) J. B. a b) Mgr. I. B., c) J. H., d) P. V., e) T. V., f) J. R. a g) B. R.**, všichni zast. Mgr. Jaromírem Rokuskem, advokátem se sídlem Jiráskova 1343/2, Karlovy Vary, proti odpůrkyni: **obec Pila**, se sídlem Pila 97, Pila, zast. Mgr. Pavlem Grünerem, advokátem se sídlem Bělehradská 1094/4, Karlovy Vary, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy - územního plánu obce Pila ze dne 19. 11. 2019, o kasační stížnosti navrhovatelů a) až g) proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 10. 2. 2021, čj. 59 A 3/2020-167,

t a k t o :

- I. Výroky I., II., IV., a V. rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 10. 2. 2021, čj. 59 A 3/2020-167, **se ruší a věc se v tomto rozsahu vrací** krajskému soudu k dalšímu řízení.
- II. Kasační stížnost navrhovatelů f) a g) **se zamítá**.
- III. Navrhovatelé f) a g) **nemají** právo na náhradu nákladů řízení.
- IV. Navrhovatelé f) a g) **jsou povinni** zaplatit odpůrkyni náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti každý ve výši **2 057 Kč**, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce Mgr. Pavla Grünera, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Nejvyšší správní soud se v tomto rozsudku zabýval zejména tím, zda je napadený rozsudek Krajského soudu v Plzni přezkoumatelný, zda krajský soud posoudil správně otázku projednatelnosti některých návrhových bodů, zda nevybočil z předmětu řízení, zda neporušil rovnost účastníků řízení a zda rozhodoval nestranně.

[2] Navrhovatelé se návrhem na zrušení opatření obecné povahy podaným u krajského soudu domáhali zrušení územního plánu odpůrkyně ze dne 19. 11. 2019 (dále „územní plán“ nebo také „nový územní plán“), a to v části týkající se pozemků par. č. XA, XB, XC, XD, XE, které jsou ve spoluvlastnictví navrhovatelů a) a b), pozemků par. č. XF a XG, které jsou ve spoluvlastnictví navrhovatelů c), d) a e), a pozemku par. č. XH, který je ve spoluvlastnictví navrhovatelů f) a g).

[3] Krajský soud v záhlaví označeným rozsudkem návrh zamítl a navrhovatelům uložil povinnost nahradit odpůrkyni náhradu nákladů řízení.

[4] Krajský soud uvedl, že způsob vypořádání námitek proti návrhu územního plánu ovlivňuje jejich kvalita a úroveň argumentace. Rozhodnutí o námitkách navrhovatelů a) a b) jsou řádně odůvodněna. Odpůrkyně odůvodnila zásah do jejich práv. Tyto důvody jsou samy o sobě přiměřené, přičemž z kontextu je patrné, že nejsou diskriminační. Odpůrkyně odůvodnila funkční zařazení pozemků. Navrhovatelé a) a b) v obci Pila vlastní větší počet pozemků. Územní studie nemá právně závaznou povahu. Byla-li pořízena, nemusí se jí navržené řešení území realizovat. Nezasahuje proto do vlastnického práva k pozemkům či stavbám, jichž se týká. Územní studie vztahující se k dosavadnímu územnímu plánu proto není překážkou změn zařazení pozemků nebo jiných změn v novém územním plánu. V době projednávání návrhu územního plánu bylo vedeno pouze řízení o vydání rozhodnutí o umístění stavby „Retenční nádrž srážkových vod“. Územní plán byl schválen 19. 11. 2019 a stal se účinným 5. 12. 2019. Rozhodnutí o umístění této stavby bylo vydáno 31. 10. 2019 a nabylo právní moci 26. 11. 2019. Námitka, podle které je diskriminační, že pozemky navrhovatelů již nebude možné zastavět, přestože se jedná o pozemky III. a IV. třídy ochrany, zatímco se na jiných pozemcích v téže lokalitě vyšší třídy ochrany zřizují nové rozvojové zastavitelné oblasti, není dostatečně konkrétní, a tedy přezkoumatelná. Snížení rozsahu zastavitelné plochy na jejich pozemcích odpovídá koncepčnímu řešení, které zohledňuje rozvoj bydlení a ochranu zemědělského půdního fondu. Původně šlo o rozvojové plochy, které byly zatíženy veřejnou zelení a veřejným parkovištěm. Možní kupci proto neměli zaručený přístup z hlavní komunikace. Navrhovatelé a) a b) před vydáním územního plánu nezahájili řízení, které by je opravňovalo na pozemcích stavět, a sami na nich žádnou stavební činnost nevykonávali s výjimkou retenční nádrže. Ta však stavební záměr nedokládá. Částečným zařazením pozemků parc. č. XA, XD a XI do zastavitelné plochy se zvyšuje jejich využitelnost.

[5] Odpůrkyně v rozhodnutí o námitkách podrobně odůvodnila zásah do práv navrhovatelů c), d) a e). Bylo by proto možné zkoumat, zda je zvolené řešení přiměřené a zda nedochází k diskriminaci. K tomu by však bylo třeba propracované argumentace navrhovatelů. Námitka, podle které jim bylo znemožněno vykonávat vlastnické právo v rozporu s principem proporcionality, je zcela obecná. Rovněž je obecná námitka, dle které je jejich záměr v souladu se zásadami a předpoklady, na nichž stojí územní plán, a naopak v souladu s nimi není změna povahy jejich pozemků. Přezkoumatelnou není ani

pokračování

námítka, podle které je diskriminační, že pozemky navrhovatelů již nebude možné zastavět, přestože se jedná o pozemky II. třídy ochrany, zatímco se na jiných pozemcích v téže lokalitě a téže třídy ochrany zřizují nové rozvojové zastavitelné oblasti.

[6] Z ničeho nevyplývá, že by územním plánem bylo navrhovatelům f) a g) nedůvodně znemožněno vykonávat vlastnické právo v rozporu s principem proporcionality a že by umístění komunikace na jejich pozemku bylo v rozporu s tím, že podle územního plánu je dopravní obsluha zajištěna sítí místních obslužných komunikací, jejichž situace bude zkvalitněna. Nemohlo proto dojít k omezení jejich vlastnického práva, neboť to již bylo omezeno na základě předchozího územního plánu.

[7] Územní plán zřetelně deklaruje veřejný zájem na změně, a to s ohledem na nový přístup k ochraně životního prostředí, krajiny a půdy, na potřebu vytvořit ucelená centra v rámci obce včetně zastavění proluk a na respekt k reálnému předpokladu potřeb obyvatel obce na zastavěné plochy v závislosti na růstu počtu obyvatel v čase. Změně zařazení pozemků nebrání to, že vlastník nebude již moci využít svůj pozemek pro stavbu rodinného domu a že dojde k výraznému snížení pozemkové renty, respektive že vlastník nebude moci uskutečnit svůj záměr vybudovat na pozemku komplex rodinných domů a ty následně prodat. Není pochyb o tom, že změna regulace zastavitelné plochy na jinou plochu představuje zásah do práv vlastníka dotčeného pozemku. Odpůrkyně v rozhodnutí o námitkách dostatečně předeštlá důvody funkčního zařazení pozemků navrhovatelů. Z odůvodnění je zřejmé, že zájem, který je územním plánem sledován, převažuje nad zájmem vlastníků. Tohoto zájmu současně není možné dosáhnout jiným vhodným způsobem. Plochy byly přiměřeně vymezeny na pozemcích více vlastníků, a to i na pozemcích odpůrkyně. Při respektování veřejného zájmu bylo postupováno tak, aby bylo co nejméně zasazeno do vlastnických práv. Snížení pozemkové renty je nutným následkem změny způsobu využití pozemků. Náhrada za snížení hodnoty pozemků není věcí samotného územního plánu s ohledem na § 102 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Územní plán je zpracován na základě cílů a úkolů územního plánování podle § 18 a § 19 stavebního zákona. Na základě vývoje území došlo mj. k přehodnocení urbanistické koncepce rozvoje obce. Zastavitelné plochy jsou v územním plánu vymezeny v přiměřené velikosti a v návaznosti na stávající urbanistickou strukturu, a to v celkové rozloze, která vychází z vyhodnocení využití zastavěného území a potřeby vymezení zastavitelných ploch.

[8] Zařazení pozemků do určité plochy v minulosti nemůže založit legitimní očekávání. Nikomu totiž nemůže svědčit legitimní očekávání, že by jednou přijatý územní plán nemohl být v budoucnu změněn. Pouze exces v územním plánování nebo nedodržení zákonných mantinelů může vést ke zrušení územního plánu. Jednou z hlavních zásad územního plánu je, aby zastavitelné plochy, které se vymezují jen v nejnutnějším rozsahu, přímo navazovaly na zastavěné území obce a zásadně se přimykaly ke stávajícím komunikacím. Navrhovatelé netvrdí, že by územní plán byl excesem nebo že by nebyly dodrženy zákonné mantinely. Územní plán proto není v rozporu s kritérii vhodnosti, potřebnosti, minimalizace zásahu a přiměřenosti v užším smyslu.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření odpůrkyně

[9] Navrhovatelé (dále „stěžovatelé“) namítají, že se krajský soud nevypořádal správně a řádně s jejich námitkami a některé nevypořádal vůbec. Převzal argumentaci odpůrkyně a nepodrobil ji faktickému přezkumu, přestože stěžovatelé namítali, že vypořádání námitek odpůrkyní je chybné. Neuvedl, proč s odpůrkyní souhlasí. Úvaha krajského soudu, podle které není námitka týkající se zřizování nových rozvojových zastavitelných oblastí na pozemcích téže třídy v téže lokalitě obce dostatečně konkrétní, nemá oporu ve spise. Krajský soud ji nijak nevysvětluje. Stěžovatelé mají za to, že jsou diskriminováni tím, že jim bez sdělení konkrétního důvodu a pouze obecným odkazem na principy územního plánování bylo zasaženo do vlastnického práva. Přistupuje se k nim nerovným způsobem. Postupovala-li by odpůrkyně podle svého zadání, tj. preferovala-li by zahuštění zástavby podél páteřní komunikace, musela by umožnit zastavění pozemků stěžovatelů a) až e). Odpůrkyně nevysvětlila, jaký zájem je na tom, aby ochrana louky jednoho vlastníka měla přednost před ochranou louky jiného vlastníka, je-li louka stěžovatelů a) až e) u páteřní komunikace v dosud nezastavěné proluce. I podle odpůrkyně je veřejným zájmem tyto proluky u komunikace zastavět. Nevysvětlila, proč není veřejný zájem na tom, aby se nová zástavba na stejné nebo lepší půdě mimo páteřní komunikace neumožnila. Územní plán zřizuje nové zastavitelné plochy na zemědělské půdě mimo páteřní komunikaci. Stěžovatelé c) až e) v návrhu obšírně vysvětlili, proč jim bylo znemožněno vykonávat vlastnické právo v rozporu s principem proporcionality. Závěr krajského soudu, že tato námitka je zcela obecná, je proto nepřezkoumatelný.

[10] Jde-li o cestu přes pozemky stěžovatelů f) a g), ta může vést jinudy. Stěžovatelé a) a b) k tomu již dali souhlas. Není ji proto třeba vůbec dělat. Krajský soud vychází z okolnosti, která nemá oporu ve spisu. Krajský soud neodůvodnil své tvrzení, podle kterého z odůvodnění rozhodnutí o námitkách vyplývá, že zájem, který je územním plánem sledován, převažuje nad zájmem dotčených vlastníků. Naopak v řízení bylo prokázáno, že veřejný zájem na zastavění pozemků stěžovatelů a) až e) je dán. Ten je v souladu se zásadami územního plánu a se zájmy stěžovatelů. To, že není postupováno v souladu s veřejným zájmem proti zájmu stěžovatelů, představuje porušení principu proporcionality. Ochrana vlastnického práva podle čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod zakládá legitimní očekávání na jeho ochraně. Stěžovatelé v návrhu vysvětlili, proč je porušeno legitimní očekávání, neboť to neobstojí v přezkumu podmínek omezení jejich vlastnického práva. Pozemky stěžovatelů a) až e) splňují to, že navazují na zastavěné území obce a že se přimykají ke stávajícím komunikacím. Přesto pouze u nich došlo ke změně.

[11] Při přijímání územního plánu došlo k porušení základních zásad správního řízení, a to šetřit práva nabytá v dobré víře podle § 2 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, dbát, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem podle § 2 odst. 4 správního řádu, a postupovat tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti podle § 3 odst. 1 správního řádu. Předmětem návrhu nebyl spor o konkrétní volbu využití území. Stěžovatelé v návrhu učinili předmětem sporu nezákonnost územního plánu spočívající v zásahu do vlastnického práva způsobem nad rámec zákona. Krajský soud tak porušil projednací zásadu, neboť nerozhodl o návrhu stěžovatelů, nýbrž svým právním závěrem návrh modifikoval a o takto modifikovaném návrhu rozhodl. Územní plán je v rozporu s kritérii vhodnosti, potřebnosti, minimalizace zásahů a přiměřenosti v užším smyslu. To stěžovatelé v návrhu uvedli a prokázali. Změny dané územním plánem porušují legitimní očekávání. Namítali totiž legitimní očekávání, že jejich vlastnické právo může být

pokračování

omezeno toliko z důvodu veřejného zájmu. Krajský soud tak opět argumentuje k jinému předmětu řízení. Krajský soud se nezabýval námitkou porušení principu zákazu libovůle s ohledem na osobní zájmy starosty. Krajský soud navíc vyšel z tvrzení starosty, čímž porušil svou nestrannost.

[12] Krajský soud porušil zásadu rovnosti účastníků řízení podle § 36 s. ř. s., neboť umožnil vystoupit pouze jednomu z účastníků a následně z jeho tvrzení v napadeném rozsudku vycházel, přičemž zamítl návrh stěžovatelů na jejich účastnický výsledek. Znemožnil jim proto reagovat na tvrzení starosty. Účastnickým výsledkem by bylo možné prokázat či vyvrátit osobní zájem starosty na napadených změnách. Návrh obsahuje tvrzení o tom, že byly porušeny zákonné mantinely tím, že bylo omezeno vlastnické právo stěžovatelů územním plánem. Přestože jsou v návrhu návrhové body vysvětleny, krajský soud konstatuje, že stěžovatelé nic nezákonného netvrdí, aniž by to blíže rozvedl. Tím porušil zásady řízení podle § 6 a § 41 odst. 2 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. Stěžovatelé mohli svá tvrzení uvést v průběhu řízení. Ustanovení § 101b odst. 2 s. ř. s. nelze chápat tak, že návrh nelze dovysvětlit při jednání. Krajský soud porušil zásadu rovnosti účastníků také tím, že zdůraznil, že stěžovatelé a) a b) vlastní v obci více pozemků a některé z nich jsou zastavitelné. Tím implikuje, že se jim v důsledku územního plánu nic neděje. Odůvodnění napadeného rozsudku je nedostatečné. Je proto nepřezkoumatelný.

[13] Odpůrkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že se krajský soud podrobně vypořádal s argumentací stěžovatelů. Stěžovatelé konkrétně netvrdí, jak byly porušeny základní zásady správního řízení. Nereagují na závěry napadeného rozsudku a opakují své argumenty. Stěžovatelé se osobně nezúčastnili jednání, a proto se nemohli vyjádřit k jednotlivým bodům návrhu. Osobní zájem starosty nebyl v návrhu dostatečně určitě vyjádřen. Stěžovatelé vymezili rozsah přezkumné činnosti krajského soudu. Upřednostňují svůj osobní zájem a snaží se obhájit původní zařazení pozemků dle předchozího územního plánu, a to pomocí izolovaných východisek, na nichž je nový územní plán založen. To však nenaplnuje důvody excesu či nedodržení zákonných mantinelů pro přijetí územního plánu. Závěrem odpůrkyně navrhla, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[14] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost a dospěl k závěru, že je důvodná.

III.1 Nepřípustné kasační námitky

[15] Podle § 104 odst. 4 s. ř. s. platí, že *kasační stížnost není přípustná, opírá-li se jen o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103, nebo o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl.*

[16] Nejvyšší správní soud ze spisu krajského soudu zjistil, že stěžovatelé v návrhu nenamítali, že při přijímání územního plánu došlo k porušení základních zásad správního řízení, a to šetřit práva nabytá v dobré víře podle § 2 odst. 3 správního řádu, dbát, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem podle § 2 odst. 4 správního řádu,

a postupovat tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti podle § 3 odst. 1 správního řádu.

[17] Stěžovatelé v návrhu rovněž nenamítali, že cesta přes pozemky stěžovatelů f) a g) může vést jinudy se souhlasem jiného vlastníka, přičemž stěžovatelé a) a b) tento souhlas již udělili. Stěžovatelé (respektive jejich zástupce) teprve při jednání, závěrečný návrh je v písemné podobě založen na č. l. 153 a 154 spisu krajského soudu, namítli, že řešení zpřístupnění zastavitelné plochy bylo součástí námitek stěžovatelů a) a b). Protože však návrh na zrušení územního plánu obsahoval všechny předepsané náležitosti podle § 101b odst. 2 s. ř. s., došlo ke koncentraci řízení (§ 101b odst. 2 věta druhá s. ř. s.). K této námitce proto nelze přihlížet, neboť nebyla vznesena v návrhu.

[18] Protože stěžovatelé výše uvedené námitky neuplatnili v řízení před krajským soudem, přestože tak učinit mohli, jsou tyto námitky nepřipustné podle § 104 odst. 4 s. ř. s. Nejvyšší správní soud se jimi proto nezabýval.

III.2 K namítané nepřezkoumatelnosti

[19] Nejvyšší správní soud se předně zabýval tím, zda je napadený rozsudek přezkoumatelný. Stěžovatelé totiž v kasační stížnosti zejména namítají, že odůvodnění napadeného rozsudku je nedostatečné.

[20] Nepřezkoumatelnost rozhodnutí je vadou, ke které je Nejvyšší správní soud povinen přihlížet i bez námitek z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Vlastní přezkum rozhodnutí soudu je totiž možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí splňuje kritéria přezkoumatelnosti. Tedy, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí (rozsudky NSS ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS, ze dne 18. 10. 2005, čj. 1 Afs 135/2004-73, č. 787/2006 Sb. NSS, nebo ze dne 14. 7. 2005, čj. 2 Afs 24/2005-44, č. 689/2005 Sb. NSS). Rozhodnutí soudu je třeba považovat za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů zejména tehdy, pokud není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů nebo při utváření právního závěru, z jakého důvodu soud považoval žalobní námitky za liché či mylné nebo proč nepovažoval právní argumentaci v návrhu za důvodnou, případně opomene-li krajský soud přezkoumat některou z návrhových námitek.

[21] Z napadeného rozsudku je zřejmé, jakými úvahami se krajský soud řídil, proč shledal námitky stěžovatelů nedůvodnými a z jakého důvodu se některými námitkami věcně blíže nezabýval. Krajský soud zároveň v bodech 43 a 46 napadeného rozsudku zdůvodnil, proč neprovedl účastnické a svědecké výslechy. Z odůvodnění napadeného rozsudku je zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí. To, že citoval odůvodnění územního plánu a relevantní závěry vyplývající z judikatury, neznamená, že se s návrhovými body řádně nezabýval. Krajský soud se neomezil na pouhé konstatování, že stěžovatelé neuvedli, v čem spočívá nezákonnost územního plánu. Naopak v mezích uplatněných návrhových bodů posoudil, zda je rozhodnutí o námitkách stěžovatelů řádně odůvodněno, zda územní studie představuje překážku změn v novém zařazení pozemků stěžovatelů a) a b), zda snížení rozsahu zastavitelné plochy odpovídá

pokračování

koncepčnímu řešení, zda stěžovatelé a) a b) zahájili řízení, které by je opravňovalo na pozemcích stavět, zda bylo stěžovatelům f) a g) nedůvodně znemožněno vykonávat vlastnické právo, zda je dán veřejný zájem na novém zařazení pozemků, zda byl zásah do práv stěžovatelů přiměřený, zda bylo porušeno jejich legitimní očekávání a zda byl porušen princip kontinuity územního plánování. Z ničeho nevyplývá, že by bylo odůvodnění napadeného rozsudku tautologické, jak tvrdí stěžovatelé.

[22] Stěžovatelé namítají, že krajský soud v bodech 64, 66, a 67 napadeného rozsudku cituje z odůvodnění rozhodnutí o námitkách, které převzal od odpůrkyně. Vypořádání námitek odpůrkyní však nepodrobuje faktickému přezkumu. Tato námitka je lichá. Jak totiž vyplývá z bodu 68 napadeného rozsudku, krajský soud citací z odůvodnění územního plánu nepřevzal argumentaci odpůrkyně, nýbrž se zabýval tím, zda odpůrkyně řádně odůvodnila rozhodnutí o námitkách stěžovatelů a) a b) a zda je citované odůvodnění přiměřené a nediskriminační.

[23] To, že krajský soud podle stěžovatelů dospěl k závěru, že stěžovatelé netvrdili, že by územní plán představoval exces nebo že nebyly dodrženy zákonné mantinely při vydání územního plánu, pak nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku nezpůsobuje. Nejvyšší správní soud totiž může posoudit, zda je tento závěr správný či nikoliv. Obdobně nepřezkoumatelnost nezpůsobuje to, že krajský soud uvedl, že některé námitky jsou natolik obecné, že se jimi nemůže blíže zabývat. Nejvyšší správní soud totiž může posoudit, zda v daném případě šlo o řádný návrhový bod, jímž se měl krajský soud zabývat, či zda se krajský soud správně daným tvrzením pro přílišnou obecnost nezabýval. K tomu viz níže body [30] a násl. tohoto rozsudku.

[24] Stěžovatelé dále namítají, že se krajský soud nevypořádal s námitkou porušení principu zákazu libovůle. Tu spojují s tím, že územní plán byl veden osobním zájmem starosty, a nikoliv zájmem veřejným. Tato námitka je důvodná. Stěžovatelé a) a b) v návrhu namítli, že motivem pro změnu územního plánu mohlo být to, že pozemek parc. č. XJ, na němž se nachází stavební objekt č. ev. X, je ve společném jmění starosty odpůrkyně a jeho manželky. Byla-li by zaplněna stavební proluka, namísto výhledu do louky by se v budoucnu dívali na nově vzniklou zástavbu osmi rodinných domů na těchto loukách. Krajský soud v bodě 44 napadeného rozsudku pouze uvedl, že je pro posouzení návrhu zbytečné se zabývat tím, zda starosta se členy své domácnosti vstupuje na pozemky stěžovatelů a) a b) a zda stěžovateli e) při osobní návštěvě v průběhu zpracování územního plánu sdělil „*Bud' rád, že Tvůj dům už stojí, protože kdyby nestál, tak nepostavíš ani Ty.*“. Nezabýval se však tím, zda důvodem zařazení části pozemků stěžovatelů a) a b) do zemědělské plochy nebylo to, aby byl pozemek parc. č. XJ chráněn před visuálním smogem, jak v návrhu namítli stěžovatelé a) a b). Tím zatížil napadený rozsudek vadou nepřezkoumatelnosti.

[25] Krajský soud se rovněž nevypořádal s námitkami stěžovatelů a) až e) ohledně splnění východisek pro zastavitelnost jejich pozemků podle územního plánu. Stěžovatelé a) a b) v bodě 17 a 20 návrhu namítli, že územní plán mění jejich pozemky na nezastavitelné, přestože se v souladu s jimi konkrétně uvedenými východisky územního plánu (odkazem nesprávně na bod 14, nicméně zjevně na bod 16 návrhu) nachází v poslední volné proluce přiléhající k páteřní komunikaci v lokalitě 02 U trafostanice.

Stěžovatelé c) až e) v bodě 18 návrhu namítli, že územní plán mění jejich pozemky na nezastavitelné, přestože se v souladu s jimi konkrétně uvedenými východisky územního plánu nachází poblíž hlavní páteřní komunikace v lokalitě 05 K letišti a navazují na stávající zástavbu, která doplňuje zástavbu na druhé straně komunikace. Stěžovatelé zároveň v bodě 16 návrhu uvedli konkrétní východiska územního plánu, ze kterých mj. vyplývá, že bude podpořeno zintenzivnění zástavby kolem současné hlavní osy komunikace středem obce z jihu na sever, že hlavní osa osídlení podél páteřní komunikace bude doplněna o plochy určené k zastavění rodinnými domy městského a příměstského charakteru, že bude upřednostněn rozvoj uvnitř zastavěného území, že se v lokalitě 02 U trafostanice potenciál rozvoje naskýtá v dostavbě proluk a v potvrzení uličního prostoru páteřní komunikace a že v lokalitě 05 K letišti potenciál území spočívá v doplnění o novou uliční síť, přičemž nově budované objekty budou situovány v přední části pozemku poblíž páteřní komunikace. Krajský soud se proto měl zabývat tím, zda pozemky stěžovatelů a) až e) tato východiska splňují a zda případně není územní plán nezákonný, jestliže tyto pozemky i přesto nezahrnul do zastavitelných ploch. To však krajský soud neučinil. Jde-li o pozemky stěžovatelů a) a b), v bodě 73 napadeného rozsudku se zabýval pouze tím, zda snížení rozsahu zastavitelné plochy odpovídá koncepčnímu řešení územního plánu, jež zohledňuje rozvoj bydlení a ochranu zemědělského půdního fondu. Nezabýval se však již tím, že stěžovatelé a) a b) namítli, že jejich pozemky jsou v proluce přiléhající k páteřní komunikaci. Jde-li o pozemky stěžovatelů c) až e), krajský soud toliko uvedl, že jejich výtka, podle které je jejich záměr „v souladu s citacemi pod písmeny a), b), g) a i) článku 14 návrhu, a tedy v souladu se zásadami a premisami, na nichž stojí nový územní plán“, je obecná a nepřezkoumatelná. Z výše uvedeného však vyplývá, že námitka stěžovatelů c) až e) spočívala v tom, že jejich pozemky navazují na zastavěné území a že se přimykají k páteřní komunikaci. Tím se však krajský soud nezabýval, přestože šlo o projednatelnou námitku. Krajský soud se tak opomněl zabývat výše uvedenými námitkami. Tím zatížil napadený rozsudek vadou nepřezkoumatelnosti.

[26] Vada nepřezkoumatelnosti se však dotýká pouze stěžovatelů a) až e) (viz body [24] a [25] výše). Jde-li o návrhové body stěžovatelů f) až g), těmi se krajský soud přezkoumatelně zabýval.

[27] Nejvyšší správní soud k tomu dodává, že návrh stěžovatelů byl značně nepřehledný a místy byl na samé hranici srozumitelnosti. Stěžovatelé proto rozhodování krajského soudu sami ztížili kvalitou návrhu. To však krajský soud nezbavovalo povinnosti o výše uvedených námitkách stěžovatelů rozhodnout. Při pečlivějším čtení totiž z návrhu vyplývají, aniž by soud musel za stěžovatele návrhovou argumentaci domýšlet.

[28] Nejvyšší správní soud se dále zabýval ostatními kasačními námitkami v rozsahu, ve kterém mu v tom nebrání výše uvedená vada nepřezkoumatelnosti.

III.3 K předmětu řízení a k projednatelnosti návrhových bodů

[29] Podle § 101b odst. 2 věty první s. ř. s. platí, že *návrh kromě obecných náležitostí podání (§ 37 odst. 2 a 3) musí obsahovat návrhové body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje navrhovatel opatření obecné povahy nebo jeho část za nezákonné.*

pokračování

[30] Podle § 101d odst. 1 s. ř. s. ve znění od 1. 1. 2012 dále platí, že *při rozhodování je soud vázán rozsahem a důvody návrhu.*

[31] Pro řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy platí dispoziční zásada (§ 101b odst. 2 a § 101d odst. 1 s. ř. s.). Soudní přezkum opatření obecné povahy nepředstavuje od novely § 101d odst. 1 s. ř. s., jež nabyla účinnosti 1. 1. 2012, nástroj ke všeobecné kontrole zákonnosti a postupu jeho vydání. Soud je totiž při rozhodování vázán rozsahem a důvody návrhu, kterými navrhovatel vymezil předmět soudního řízení. Nevymezí-li proto navrhovatel srozumitelně a jednoznačně konkrétní skutkové či právní důvody tvrzené nezákonnosti, ale toliko obecně poukazuje na rozpor opatření obecné povahy se zákonem, není povinností krajského soudu za navrhovatele spekulativně domýšlet další argumenty, proč by mělo být opatření obecné povahy nezákonné. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu. Je proto na navrhovateli, aby relevantně v návrhu namítal, proč má za to, že je opatření obecné povahy nezákonné (§ 101b odst. 2 s. ř. s.). Obsah a kvalita návrhu tak v zásadě předurčují obsah a kvalitu rozhodnutí soudu. Míra obecnosti či konkrétnosti návrhového bodu předurčují míru obecnosti či konkrétnosti, se kterou je krajský soud povinen návrhový bod vypořádat. Je-li však tvrzení v návrhu natolik obecné, že z něj nevyplývá žádný důvod nezákonnosti napadeného opatření obecné povahy, nejde o návrhový bod. V takovém případě soud není povinen se tímto tvrzením blíže zabývat.

[32] Stěžovatelé nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že námitka, podle které je diskriminační, že jejich pozemky již nebude možné zastavět, přestože se jedná o pozemky buď II. [stěžovatelé c) až e)], nebo III. a IV. třídy ochrany [stěžovatelé a) a b)], zatímco se na jiných pozemcích v téže lokalitě stejné nebo vyšší třídy ochrany zřizují nové rozvojové zastavitelné oblasti, je nedostatečně konkrétní, a tedy nepřezkoumatelná.

[33] Nejvyšší správní soud ze spisu krajského soudu zjistil, že stěžovatelé v bodě 16 písm. l) návrhu poukázali na to, že na str. 52 odůvodnění územního plánu se uvádí, že „*všechny zastavitelné plochy pro rozvoj bydlení jsou [...] vymezeny především v plochách II. a V. třídy ochrany. Výjimky tvoří [...] Z4 K letišti, [...] Z6 K letišti [...] plochy leží ve II. třídě ochrany [...]. Ostatní nezastavěná plocha Z6 byla z urbanistických důvodů začleněna do zastavitelných ploch, protože zaplní mezeru mezi již zastavěnou částí a stávajícím zastavěným územím. Toto řešení bylo zvoleno přesto, že větší část plochy leží na půdách II. třídy ochrany. Po důkladném vyhodnocení vztahů zastavěného území a páteřní struktury dopravní infrastruktury [...] bylo zjištěno, že pro umístění dalších rozvojových zastavitelných lokalit, které by byly v přímé vazbě na fungující místní komunikace, již není možné zvolit žádné místo na půdách nižší třídy ochrany.*“ Stěžovatelé a) až e) následně namítli, že je diskriminační, že jejich pozemky již nebude možné zastavět, přestože se jedná o pozemky buď II. [stěžovatelé c) až e)], nebo III. a IV. třídy ochrany [stěžovatelé a) a b)], zatímco se na jiných pozemcích v téže lokalitě stejné nebo vyšší třídy ochrany zřizují nové rozvojové zastavitelné oblasti s odůvodněním, že „*jinde v obci již horší pozemky k zastavění nejsou, proto je dán důvod na použití i takto cenné půdy*“. Zároveň poukázali na to, že jejich pozemky přiléhají k páteřní komunikaci v obci.

[34] Nejvyšší správní soud shledal tuto námitku dostatečně konkrétní, a tedy projednatelnou. Z výše uvedeného totiž vyplývá, že stěžovatelé dovozují z odůvodnění územního plánu, že odpůrkyně nevymezila další rozvojové zastavitelné lokality z důvodu, že již není možné zvolit žádné místo na půdách nižší třídy ochrany, přičemž zastavitelnou plochu Z6 vymezila i na půdách II. třídy ochrany. Zároveň namítají, že pozemky stěžovatelů a) a b) mají III. a IV. třídu ochrany a pozemky stěžovatelů c) až e) II. třídu ochrany a že přiléhají k páteřní komunikaci. Není je však možné zastavět, přestože se na jiných pozemcích v téže lokalitě stejné nebo vyšší třídy ochrany zřizují nové rozvojové zastavitelné oblasti. Tím se cítí být diskriminováni. Krajský soud se proto mohl a měl k této námitce předně zabývat tím, zda tvrzení stěžovatelů, že v obci již nejsou plochy s půdou nižší třídy ochrany, které by šlo zastavět, a proto lze využít plochy na půdách II. třídy ochrany, má oporu v odůvodnění územního plánu, a dále tím, jaká kritéria pro vymezení zastavitelných ploch územní plán stanovil. Následně se měl zabývat tím, zda stěžovatelé a) až e) nejsou diskriminováni tím, že jejich pozemky II., III. a IV. třídy nejsou určeny k zastavění, přestože územní plán vymezil nové rozvojové zastavitelné plochy na pozemcích II. třídy ochrany v dané lokalitě, které rovněž přiléhají k hlavní komunikaci. Z bodu 16 písm. l) návrhu vyplývá, že stěžovatelé zjevně měli na mysli plochu Z6.

[35] Krajský soud tak nesprávně posoudil otázku projednatelnosti výše uvedeného návrhového bodu. Tím zatížil napadený rozsudek vadou nezákonnosti, pro kterou je namístě jej zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení. Bude na krajském soudu, aby se jako první namítanou diskriminací zabýval. Nejvyšší správní soud se proto tvrzenými důvody diskriminace v kasační stížnosti nyní nemohl pro předčasnost zabývat. Nejvyšší správní soud však dodává, že tento důvod nezákonnosti napadeného rozsudku se vztahuje pouze ke stěžovatelům a) až e). Stěžovatelé f) a g) obdobnou námitku v návrhu ani v kasační stížnosti neuplatnili (viz bod [57] níže).

[36] Stěžovatelé dále nesouhlasí se závěrem krajského soudu, podle kterého netvrdili, že by územní plán byl excesem nebo že by nebyly dodrženy zákonné mantinely. V návrhu totiž uvedli konkrétní důvody nezákonnosti územního plánu, kterými se měl krajský soud zabývat. Tato námitka není důvodná.

[37] Jak totiž uvedl Nejvyšší správní soud v bodě [21] tohoto rozsudku, krajský soud se přezkoumatelně zabýval návrhovou argumentací stěžovatelů [výjimku představují dílčí námitky stěžovatelů a) až e), viz body [24] a [25] výše]. Uvedl-li na závěr napadeného rozsudku v bodě 103, že „aby bylo možno shledat důvodnost návrhu, bylo by nutno konkrétně a přesvědčivě tvrdit a prokázat, že to, co bylo připraveno pořizovatelem a schváleno zastupitelstvem obce, bylo skutečně excesem a/nebo nedodržením zákonných mantinelů. Podle názoru soudu však v mezích podaného návrhu nic takového takto tvrzeno (natož prokázáno) nebylo, a proto se soud neztotožňuje s tím, že by tu došlo k rozporu napadeného OOP se soudní judikaturou stanovenými kritérii vhodnosti, potřebnosti, minimalizace zásahů a proporcionality v užším smyslu.“, měl tím zjevně na mysli, že v návrhu tvrzené důvody nezákonnosti územního plánu, kterými se zabýval v předchozích částech odůvodnění napadeného rozsudku, exces či vybočení ze zákonných mantinelů nepředstavují. Krajský soud proto stěžovatelům nevytýkal, že by v návrhu netvrdili konkrétní nezákonnosti územního plánu, jak ti mylně dovozují v kasační stížnosti.

pokračování

[38] Z ničeho zároveň nevyplývá, že by krajský soud postupoval ve vztahu ke stěžovatelům nepředvídatelně a že neposuzoval návrh podle jeho obsahu. Z odůvodnění napadeného rozsudku není ani zřejmé, že by krajský soud některý z návrhových bodů stěžovatelů odmítl projednat s odkazem na koncentraci řízení podle § 101b odst. 2 s. ř. s., jak ti naznačují v kasační stížnosti. Stěžovatelé netvrdí, jaké konkrétní důvody nezákonnosti územního plánu blíže rozvedli v průběhu řízení, kterými se měl krajský soud zabývat bez ohledu na koncentraci řízení. Odkaz stěžovatelů na § 101b odst. 2 s. ř. s. je proto zjevně mimoběžný. Není úkolem Nejvyššího správního soudu domýšlet za stěžovatele kasační argumentaci (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[39] Stěžovatelé c) až e) nesouhlasí i s tím, že námitka, podle které jim územním plánem bylo znemožněno vykonávat vlastnické právo v rozporu s principem přiměřenosti, je zcela obecná. Svě tvrzení obsírně vysvětlili v bodech 34 až 35 návrhu.

[40] Nejvyšší správní soud ze spisu krajského soudu zjistil, že stěžovatelé v bodě 33 návrhu citovali z usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS, *územní plán obce Vysoká nad Labem*, a to výslovně ve vztahu k porušení principu legitimního očekávání. V bodě 34 návrhu následně uvedli, že z citovaného názoru rozšířeného senátu plyne, že v případě, kdy je územním plánem zasaženo do vlastnického práva, je třeba zkoumat, zda byly odpůrcem dodrženy zásady subsidiarity a minimalizace zásahu. V bodě 35 návrhu dále namítli, že zásah do jejich vlastnického práva územním plánem tyto zásady nesplňuje, neboť nebyla naplněna kritéria vymezená usnesením *územní plán obce Vysoká nad Labem*. V tomto ohledu odkázali na tvrzenou libovůli při přijímání územního plánu a na to, že územní plán byl pro ně přijat diskriminačním způsobem.

[41] Z výše uvedeného tak vyplývá, že body 34 až 35 návrhu se zjevně vztahovali k námitce porušení legitimního očekávání stěžovatelů, nikoliv k námitce porušení principu přiměřenosti tím, že jim bylo znemožněno vykonávat vlastnické právo. Proto také krajský soud v bodě 93 napadeného rozsudku uvedl, že „i pokud by soud, tak jako navrhovatelé, v podstatě ztotožnil princip legitimního očekávání se zásadami subsidiarity a minimalizace zásahu, nemohl by navrhovatelům přitakat v tom, že předmětný zásah tím, že představuje porušení podmínek, že zásah má ústavně legitimní a o zákonné cíle opřený důvod, že je činěn v nezbytně nutné míře, že je činěn nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli a že je činěn nediskriminačním způsobem, a že není možno ani vyloučit, že je činěn za použití jisté míry libovůle a že napadené OOP bylo přijato pro ně diskriminačním způsobem, atakuje jejich legitimní očekávání, neboť z výše uvedeného vymezení principu legitimního očekávání je zřejmé, že ani dosavadní zařazení pozemků do určité plochy nemůže založit takovéto právem chráněné očekávání, neboť se nejedná 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, kdy pro futuro nemůže dojít ke změně.“

[42] Z bodu 11 a 18 návrhu vyplývá, že zásah do vlastnického práva spatřují v tom, že nebudou moci vystavět rodinné domy na pozemcích, které byly podle předchozího

územního plánu zastavitelné. Lze proto přisvědčit stěžovatelům c) až e), že výše uvedená námitka zcela obecná není.

[43] Přestože však krajský soud v bodě 76 napadeného rozsudku chybně uvedl, že tato námitka je zcela obecná, fakticky ji vypořádal v bodech 86 a 94 napadeného rozsudku. Podle krajského soudu totiž při splnění podmínek stanovených územním plánem nebrání změně zařazení pozemků to, že vlastník svůj pozemek nebude moci využít pro stavbu rodinného domu. Nikdo totiž nemůže očekávat, že jednou přijatý územní plán nebude v budoucnu změněn. Zásah do vlastnického práva stěžovatelů c) až e) proto zjevně podle krajského soudu nepředstavuje to, že již nebudou moci vystavět rodinné domy na svých pozemcích. Krajský soud proto vadou nezákonnosti napadený rozsudek ohledně této námitky nezatížil. Věcně se jí totiž v konečném důsledku zabýval.

[44] Nejvyšší správní soud k tomu dodává, že je lichá námitka stěžovatelů, podle které krajský soud argumentoval k jinému předmětu řízení ohledně námitky legitimního očekávání. Jak totiž vyplývá z bodu [41] výše, krajský soud se vyjádřil k bodům 34 a 35 návrhu. Současně reflektoval námitku stěžovatelů uvedenou v bodě 40 návrhu, podle které bylo porušeno legitimní očekávání stěžovatelů a) až e), neboť stěžovatelé a) a b) před započítím procesu změny územního plánu činili práce k realizaci jejich záměru a stěžovatelům c) až e) odpůrkyně v nedávné minulosti umožnila změnu územního plánu tak, aby mohli realizovat zamýšlený výkon vlastnického práva (je proto nepravdivé tvrzení stěžovatelů v kasační stížnosti, že legitimní očekávání nespojovali s očekáváním budoucího zastavení pozemků). V bodě 94 napadeného rozsudku totiž krajský soud uvedl, že „*nikomu nemůže svědčit legitimní očekávání, že by jednou přijatý územní plán nemohl být nikdy v budoucnu měněn a že by obec nikdy více nemohla reagovat na změny poměrů v území či potřeb obyvatel či na nedostatky stávající úpravy.*“ Krajský soud proto rozhodl o námitce porušení legitimního očekávání stěžovatelů v mezích uplatněných návrhových bodů.

[45] Stěžovatelé namítají, že v návrhu předmětem sporu učinili nezákonnost územního plánu, která měla spočívat v zásahu do jejich vlastnického práva. Krajský soud však v bodě 103 napadeného rozsudku uvedl, že předmětem návrhu je spor o konkrétní volbu využití území. Tím krajský soud porušil zásadu projednací, neboť nerozhodl o návrhu, nýbrž jej svým právním závěrem modifikoval.

[46] Nejvyšší správní soud předně podotýká, že stěžovatelé zaměňují zásadu projednací se zásadou dispoziční. Zásada projednací znamená, že soud není povinen vyhledávat důkazní prostředky ve prospěch navrhovatele. Naopak je na něm, aby svá tvrzení řádně doložil. Naopak dispoziční zásada znamená, že navrhovatel disponuje předmětem řízení a svým návrhem určí, v jakém rozsahu a z jakých důvodů bude opatření obecné povahy soudem přezkoumáno (viz bod [31] výše). Stěžovatelé se proto zjevně dovolávají porušení dispoziční zásady krajským soudem. Tato námitka je však lichá. Podstata návrhové argumentace stěžovatelů a) až e) spočívala v tom, že jejich pozemky v důsledku územního plánu již nejsou v zastavitelných plochách, a proto na nich nemohou zrealizovat své záměry. Stěžovatelé f) a g) pak nesouhlasili s umístěním komunikace na jejich pozemku. Přestože stěžovatelé v návrhu výslovně neuvedli, že předmětem sporu je konkrétní volba využití území, je s ohledem na návrhovou argumentaci zřejmé, že nesouhlasí právě s tím, jakým způsobem územní plán rozhodl o tom, jak budou pozemky v jejich vlastnictví

pokračování

využity (zemědělské plochy a umístění komunikace). Krajský soud proto žádným způsobem předmět řízení nemodifikoval.

III.4 K porušení rovnosti účastníků a nestrannosti soudu

[47] Stěžovatelé namítají, že krajský soud opřel své závěry o tvrzení starosty obce, kterému je mimořádné opatření ku prospěchu, avšak účastnický výsledek stěžovatelů zamítl. Tím porušil nestrannost soudu a rovnost účastníků řízení. Tu porušil rovněž tím, že zdůraznil, že stěžovatelé a) a b) vlastní v obci více pozemků a některé z nich jsou zastavitelné. Tím totiž implikuje, že se jim v důsledku územního plánu nic neděje.

[48] Krajský soud v bodě 43 napadeného rozsudku uvedl, že neprovedl pro nadbytečnost účastnické výsledky stěžovatelů. V bodě 47 uvedl, že „starosta obce Mgr. Stanislav Hoffman objasnil a listinami doložil shody a rozdíly mezi novým Územním plánem Pila z roku 2019 a předchozím Územním plánem obce Pila z roku 2006.“, a v bodě 65 napadeného rozsudku uvedl, že „navrhovatelé a) a b) vlastní v obci Pila větší počet pozemků, přičemž některé z nich, o nichž se v návrhu nezmiňují, jsou i podle ÚP Pila zastavitelné, kdežto jiné, o něž se v návrhu jedná, byly novým územním plánem zařazeny mezi nezastavitelné.“.

[49] Starosta odpůrkyně se na jednání před krajským soudem konaném dne 10. 2. 2021 k věci vyjádřil jako účastník řízení. Stejně tak se mohli k věci vyjádřit na jednání i stěžovatelé, pokud by využili svého práva účastnit se osobně jednání. Nepřipuštění účastnického výsledku by jim totiž nebránilo v tom, aby se k věci vyjádřili, aby cokoliv vysvětlili a aby případně reagovali na vyjádření odpůrkyně, za kterou jednal její starosta v souladu s § 103 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), nebo jejího zástupce. Na jednání se však stěžovatelé nedostavili, přestože na něj byli řádně předvoláni. Na jednání byl přítomen pouze jejich zástupce. Ten se k věci vyjádřil a na tvrzení odpůrkyně a jejího zástupce v průběhu jednání reagoval, jak vyplývá ze zvukového záznamu z jednání. Rovnost účastníků řízení proto byla zachována. Krajský soud postupoval nestranně. Z bodu [48] výše navíc vyplývá, že starosta při jednání toliko krajskému soudu objasnil rozdíly mezi předchozím územním plánem z roku 2006 a novým územním plánem. Z ničeho však nevyplývá, že by krajský soud opřel své věcné závěry o tvrzení starosty, jak dovozují stěžovatelé. To, že krajský soud zamítl návrh na účastnický výsledek stěžovatelů pro nadbytečnost, nemá na výše uvedený závěr vliv. Mezi účastníky řízení totiž nebylo sporu o povaze změn v novém územním plánu. Jde-li o namítaný osobní zájem starosty odpůrkyně na územním plánu ve vztahu k pozemkům stěžovatelů a) a b), tím se krajský opomněl zabývat (viz bod [24] výše). Nejvyšší správní soud proto v tuto chvíli nemůže posoudit, zda k této skutečnosti měl provést účastnický výsledek, neboť bude na krajském soudu, aby se touto námitkou jako první řádně zabýval. Důkaz výsledkem účastníků však může soud nařídít jen tehdy, jestliže dokazovanou skutečnost nelze prokázat jinak a jestliže s tím souhlasí účastník, který má být vyslechnut (§ 131 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve spojení s § 64 s. ř. s.).

[50] Porušení rovnosti účastníků řízení nepředstavuje ani to, že krajský soud poukázal na to, že stěžovatelé a) a b) vlastní v obci více pozemků a že některé z nich jsou zastavitelné. Z výše uvedené citace odůvodnění napadeného rozsudku nelze seznat, že by krajský soud skutečnost, že některé pozemky stěžovatelů jsou podle územního plánu

zastavitelné a některé nikoliv, jakkoliv hodnotil. Zjevně však z této skutečnosti žádné závěry nedovozoval, neboť z odůvodnění napadeného rozsudku nevyplývá, na podporu jakého svého závěru ji uvedl. Nelze proto souhlasit se stěžovateli a) a b), že by tím krajský soud chtěl vyjádřit to, že se jim v důsledku územního plánu nic neděje, jestliže mají i jiné zastavitelné pozemky. To z napadeného rozsudku nevyplývá.

III.5 K ostatním námitkám

[51] Stěžovatelé namítají, že ochrana vlastnického práva podle čl. 11 odst. 4 Listiny zakládá jejich legitimní očekávání. Změny provedené územním plánem porušují princip legitimního očekávání.

[52] Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 21. 10. 2009, čj. 6 Ao 3/2009-76, č. 2201/2011 Sb. NSS, *územní plán obce Kunžak*, dospěl k závěru, že „bylo-li možno zasáhnout do práva vlastnického, tím spíše byl možný zásah do tvrzeného legitimního očekávání navrhovatelů; argumentace znehodnocením „mnohamilionových investic“ je tedy lichá. Princip legitimního očekávání pak v procesu územního plánování nelze vykládat jako zachování statu quo; jak bylo vyloženo výše, jedná se o dlouhodobý proces, v němž se střetávají různé typy zájmů - vyhovění jednomu typu zájmů obvykle povede k poruše ve vztahu k zájmu jinému (či jiného). Jestliže do řešení po určitou dobu předvídaného vstoupí nová skutečnost, která významně modifikuje předpoklady, s nimiž výchozí fáze pořizování územního plánu počítaly, nelze než takovou skutečnost reflektovat. Z existence dřívějšího územního plánu či řešení navrhovaných v ranných fázích územních plánování nelze dovozovat utvoření „závazné správní praxe“ - tím by byla popřena sama podstata územního plánování.“

[53] Krajský soud správně uvedl, že obecně nemůže nikomu svědčit legitimní očekávání, že by jednou přijatý územní plán nemohl být nikdy v budoucnu měněn a že by obec nemohla reagovat na změny poměrů v území či potřeb obyvatel či na nedostatky stávající úpravy. Jak totiž vyplývá z rozsudku *územní plán obce Kunžak*, princip legitimního očekávání v procesu územního plánování nelze vykládat jako zachování statusu quo. To, že stěžovatelé očekávali, že územní plán do jejich vlastnického práva nezasáhne, proto důvod nezákonnosti územního plánu nepředstavuje. Tím však Nejvyšší správní soud nevyklučuje, že nebylo nezákonně zasaženo do vlastnického práva stěžovatelů a) až e). Jak totiž uvedl výše, bude na krajském soudu, aby se v dalším řízení zabýval namítanou diskriminací stěžovatelů a) až e) (viz bod [35] výše) a aby přezkoumal námitku, podle které jejich pozemky splňují východiska pro zastavitelnost podle územního plánu, a námitku osobního zájmu starosty odpůrkyně (viz body [24] a [25] výše).

[54] Jde-li o námitku, podle které došlo k rozporu územního plánu s kritérii vhodnosti, potřebnosti, minimalizace zásahů a přiměřenosti v užším smyslu, Nejvyšší správní soud podotýká, že stěžovatelé neuvedli v kasační stížnosti, proč by tato kritéria měla být porušena a v čem jejich porušení spočívá. Není úkolem Nejvyššího správního soudu za stěžovatele kasační argumentaci domýšlet (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Tato námitka tak není pro svoji obecnost projednatelná. Nejsou z ní totiž zřejmé důvody tvrzené nezákonnosti napadeného rozsudku.

pokračování

[55] Stěžovatelé a) až e) zároveň netvrdí, z čeho konkrétně by měl vyplývat veřejný zájem na zastavitelnosti právě jejich pozemků. Krajský soud v bodě 86 napadeného rozsudku popsal veřejný zájem, který byl územním plánem sledován. Stěžovatelé a) až e) však nenamítají, proč by jejich záměr na zastavění pozemků měl tento veřejný zájem splňovat. Míjí se tak s rozhodovacími důvody krajského soudu (§ 104 odst. 4 s. ř. s.). Za této situace se proto Nejvyšší správní soud nezabýval tím, zda je porušením principu přiměřenosti to, že nebylo postupováno v souladu s veřejným zájmem, jestliže stěžovatelé a) až e) relevantně nereagují na odůvodnění napadeného rozsudku.

[56] Stěžovatelé f) a g) dále nesouhlasí se závěrem krajského soudu, podle kterého nemohlo dojít k omezení jejich vlastnického práva, neboť to již bylo omezeno na základě předchozího územního plánu. Soud totiž vycházel ze skutkové okolnosti, která nemá oporu ve spise. Ani tato námitka není důvodná. Na č. l. 149 spisu krajského soudu je totiž založen výňatek z grafické části předchozího územního plánu, který byl předložen odpůrkyní při jednání a ke kterému se mohl zástupce stěžovatelů vyjádřit, ze kterého vyplývá, že přes pozemek stěžovatelů f) a g) měla být vedena komunikace i podle předchozího územního plánu. Tvrzení krajského soudu proto má oporu ve spise. Pokud jde o věcnou správnost závěru krajského soudu, tu stěžovatelé f) a g) v kasační stížnosti nijak relevantně nezpochybnili. Nejvyšší správní soud se jí proto nezabýval (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

IV. Závěr a náklady řízení

[57] Nejvyšší správní soud z výše uvedeného důvodu dospěl k závěru, že kasační stížnost je ve vztahu k stěžovatelům a) až e) důvodná (viz body [24], [25] a [35] výše). Jde-li o stěžovatele f) a g), těm se nepodařilo kasační stížností zpochybnit závěry krajského soudu, přičemž ten přezkoumatelně vypořádal jejich návrhovou argumentaci. Ve vztahu k nim je tak kasační stížnost nedůvodná. Je proto namístě zrušit rozsudek krajského soudu pouze ve vztahu k stěžovatelům a) až e), jichž se dotýká dílčí nepřezkoumatelnost a nezákonnost napadeného rozsudku. Jak totiž uvedl rozšířený senát NSS v usnesení ze dne 9. 6. 2022, čj. 2 As 347/2019-81, č. 4368/2022 Sb. NSS, *„je-li kasační stížnost, kterou podal pouze některý z navrhovatelů, důvodná, zruší napadené rozhodnutí krajského soudu Nejvyšší správní soud výrokem rozsudku pouze vůči tomuto navrhovateli (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).“*

[58] Nejvyšší správní soud proto výrokem I. tohoto rozsudku zrušil napadený rozsudek krajského soudu podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. a věc mu vrátil k dalšímu řízení, a to v rozsahu výroků I., II., IV., a V. napadeného rozsudku, kterými bylo rozhodnuto o návrhu stěžovatelů a) až e) a o jejich povinnosti zaplatit odpůrkyni náhradu nákladů řízení o návrhu. V dalším řízení je krajský soud v souladu s § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán právními závěry uvedenými v tomto rozsudku. O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti stěžovatelů a) až e) rozhodne v souladu s § 110 odst. 3 větou první s. ř. s. krajský soud v novém rozhodnutí.

[59] Výrokem II. tohoto rozsudku Nejvyšší správní soud zamítl jako nedůvodnou kasační stížnost stěžovatelů f) a g) podle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s.

[60] Nejvyšší správní soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti stěžovatelů f) a g) podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelé f) a g) nebyli v řízení o kasační stížnosti úspěšní, proto nemají právo na náhradu nákladů řízení (výrok III. tohoto rozsudku).

[61] Jde-li o právo odpůrkyně na náhradu nákladů řízení, rozšířený senát NSS v usnesení ze dne 31. 3. 2015, čj. 7 Afs 11/2014-47, č. 3228/2015 Sb., bod 29, dospěl k závěru, že „žalované správní orgány ovšem mají právo na náhradu účelně vynaložených nákladů přesahujících jejich běžnou úřední činnost. Příkladem může být řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy (např. územního plánu) vydaného malou obcí, která nedisponuje odborným personálem ani potřebnými finančními zdroji nezbytnými pro vedení složitého soudního řízení. Odbornou agendu spojenou s pořízením územního plánu zákon svěřuje pořizovateli [srov. § 2 odst. 2 písm. a) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)], který však za vydaný územní plán nenese odpovědnost, neboť odpůrcem v řízení před soudem je obec, jejíž zastupitelstvo opatření obecné povahy vydalo (§ 101a odst. 3 s. ř. s.). V takové situaci nelze náklady vynaložené v řízení před soudem považovat za součást běžné úřední činnosti odpůrce a ten má právo na jejich náhradu v plné výši (§ 60 odst. 1 s. ř. s.).“ Rozšířený senát tak naznačil situaci, za které je třeba náklady na zastoupení advokátem považovat za náklady přesahující běžnou úřední činnost (jde o řízení o návrhu na zrušení územního plánu u obce, která nedisponuje odborným personálem ani potřebnými finančními zdroji nezbytnými pro vedení složitého soudního řízení). Nejvyšší správní soud následně v rozsudku ze dne 25. 8. 2020, čj. 8 As 102/2018-62, tato relativně obecná kritéria rozvedl pro účely řízení o kasační stížnosti tak, že „Po obcích, které ze zákona nemají úřady územního plánování (podle § 6 odst. 1 stavebního zákona jde o obecní úřady obcí s rozšířenou působností) nelze požadovat, aby kromě úředníka nebo jiné fyzické osoby, kteří splňují kvalifikační požadavky pro výkon územně plánovací činnosti podle § 24 odst. 1 stavebního zákona, měly též odborný právní aparát, který bude schopen poskytnout pomoc v řízení před Nejvyšším správním soudem. Pokud proto nebude prokázán opak, lze vycházet z toho, že obce, které nejsou obcemi s rozšířenou působností, standardně nemají vlastního právníka (osobu s vysokoškolským právnickým vzděláním, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno k výkonu advokacie, viz § 105 odst. 2 s. ř. s.), který by jim byl schopen při obhajování územně plánovací dokumentace pomoci v řízení před Nejvyšším správním soudem. Náklady na advokáta, který je bude zastupovat, tak budou náklady účelně vynaloženými, i pokud nepůjde o stěžovatele, u něhož je takové zastoupení povinné.“ (bod 58 citovaného rozsudku).

[62] Odpůrkyně není obcí s rozšířenou působností. Naopak je malou obcí bez příslušného odborného personálu, jak uvedl krajský soud v bodě 110 napadeného rozsudku (tento závěr stěžovatelé nijak nespoujají). Z ničeho zároveň nevyplývá, že by zaměstnávala osobu s vysokoškolským právnickým vzděláním. V řízení o kasační stížnosti stěžovatelů f) a g) byla úspěšná. Přísluší jí proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

[63] Náklady řízení o kasační stížnosti představuje odměna advokáta. Ta zahrnuje jeden úkon právní služby spočívající ve 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)], a činí v dané věci 3 100 Kč [§ 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu], a paušální částku ve výši 300 Kč za jeden úkon právní služby

pokračování

(§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Náklady řízení před Nejvyšším správním soudem tedy celkem představovaly 3 400 Kč. Jelikož je zástupce odpůrkyně plátcem DPH, zvyšuje se výše uvedená částka o 21% sazbu této daně, tj. o 714 Kč. Náklady řízení před Nejvyšší správním soudem tedy celkem představovaly 4 114 Kč.

[64] Protože stěžovatelé f) a g) jednají v řízení sami za sebe a s účinky jen pro svou osobu podle § 33 odst. 8 s. ř. s. (bod 24 usnesení rozšířeného senátu sp. zn. 2 As 347/2019), nese každý z nich povinnost zaplatit odpůrkyni náklady řízení o kasační stížnosti rovným dílem, tedy ve výši 2 057 Kč. Tuto částku jsou stěžovatelé f) a g) povinni odpůrkyni zaplatit k rukám jejího zástupce do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (výrok IV. tohoto rozsudku).

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

V Brně 25. dubna 2023

Petr Mikeš
předseda senátu