



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ivo Pospíšila, soudkyně Lenky Kaniové a soudce Michala Bobka v právní věci navrhovatele: **J. L.**, zastoupen Mgr. Martinem Pechem, advokátem se sídlem Purkyňova 3032/15, Plzeň, proti odpůrci: **město Starý Plzenec**, se sídlem Smetanova 932, Starý Plzenec, zastoupen Mgr. Vojtěchem Metelkou, advokátem se sídlem Martinská 608/8, Plzeň, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – Územního plánu Starý Plzenec ze dne 15. 11. 2021, v řízení o kasační stížnosti navrhovatele proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 22. 2. 2023, č. j. 77 A 69/2022 - 203,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Navrhovatel **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Navrhovatel **je povinen** zaplatit odpůrci náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 4 114 Kč k rukám jeho zástupce Mgr. Vojtěcha Metelky, advokáta, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Navrhovatel napadl u Krajského soudu v Plzni (dále jen „krajský soud“) územní plán Starého Plzeňce vydaný usnesením zastupitelstva města Starý Plzenec ze dne 15. 11. 2021, č. 25.01/2021, jenž nabyl účinnosti dne 1. 12. 2021 (dále jen „napadený územní plán“), konkrétně navrhl zrušení části G01, jež vymezuje veřejně prospěšné stavby, pro které lze vyvlastnit práva k pozemkům a stavbám. Navrhovatel měl za to, že napadený územní plán je v dané části stížen nezákonností pro zásah do jeho vlastnických práv, neboť do budoucna

počítá s vyvlastněním jeho pozemku; dále jej považoval za rozporný se zásadou proporcionality a také uvedl, že se odpůrce nedostatečně vypořádal s jeho námitkou uplatněnou v průběhu přijímání napadeného územního plánu. Krajský soud návrh napadeným rozsudkem zamítl.

[2] V první řadě krajský soud uvedl, že navrhovatelova námitka byla dostatečně a přezkoumatelně vypořádána. Způsobilé vypořádání nemusí být nutně založeno jen na přímé polemice s obsahem námítky, ale i na představení komplexního závěru správního orgánu, ze kterého je patrné, proč je námitka nedůvodná. V daném případě odpůrce vyšel z toho, že navrhované propojení veřejně prospěšných staveb VD20 (místní komunikace pro prodloužení ulic Průběžná, Do Vrchu a Máchova) a VD21 (místní komunikace pro prodloužení ulic Máchova a Lipová) plní více úkolů než jen úkol čistě komunikační spočívající v bazálním zajištění dopravní dostupnosti lokality, ale že jde o zajištění dopravní dostupnosti splňující určité parametry (prostorová spojitost a kontinuita, co nejsnazší přístupnost přilehlé lokality pro jednotky integrovaného záchranného systému při případné havárii na Štěnovické ulici), přičemž navíc se jedná o dotvoření uliční sítě. Tím je podle soudu vypořádána i navrhovatelova námitka, vycházející z toho, že v zásadě je možno prostou dopravní dostupnost (bez ohledu na shora uvedené kvality) zajistit i jiným způsobem.

[3] Nepřezkoumatelnost vypořádání navrhovatelovy námítky pak nezakládá ani skutečnost, že odpůrce nezohlednil způsob, kterým navrhovatel dosud obhospodařoval pozemek parc. č. XA. Odpůrce v odůvodnění zamítnutí námítky odkázal na právní úpravu účelu vyvlastnění a současně uvedl, že veřejný zájem na navrhovaném propojení veřejně prospěšných staveb VD20 a VD21 spočívá v rozvoji veřejné dopravní infrastruktury sloužící dopravnímu napojení a obsluze nově navrhovaných rozvojových ploch. Způsob, kterým byl navrhovatelův pozemek dosud obhospodařován, tedy jeho stav, bude relevantní teprve v případě, že se přistoupí k vyvlastnění, a to až už ve fázi zjišťování, zda je možno věcné právo k tomuto pozemku získat jinak, resp. při poměřování veřejného zájmu na uskutečnění účelu vyvlastnění a zájmu na zachování dosavadních práv vyvlastňovaného, případně při stanovení výše náhrady při vyvlastňování.

[4] Vzhledem k tomu, že navrhovatel uplatnil námitku až proti návrhu územního plánu, který byl po prvním veřejném projednání upraven, zúžil se rozsah věcného přezkumu soudu pouze na tu část, která se v druhém návrhu změnila, a to pouze na propojení koridoru veřejně prospěšných staveb VD20 a VD21 bez přerušení Jabloňovou ulicí. Krajský soud také uvedl, že navrhovatelův pozemek nezasahuje do části veřejně prospěšné stavby VD21, a naopak do jiných částí územního plánu, které však navrhovatel nenapadl, je jeho pozemek zahrnut. Navrhovatel svým návrhem nenapadl části C a D územního plánu, které určují podmínky využití části jeho pozemku jako plochy pro umístění místní komunikace. Z těchto důvodů došel krajský soud k závěru, že může přezkoumat toliko úpravu obsaženou v části G01 územního plánu. Ta vymezuje veřejně prospěšnou stavbu místní komunikace, pro kterou lze práva k pozemku či stavbě vyvlastnit a zahrnuje i část navrhovatelova pozemku parc. č. XA.

[5] Z hlediska věcného přezkumu se krajský soud nejdříve zabýval zákonností opatření obecné povahy. Tam, kde navrhovatel pouze odkázal na rozpor s konkrétními ustanoveními právních předpisů, aniž by specifikoval, v čem tento rozpor spatřuje, krajský soud ve stejné

pokračování

míře obecnosti konstatoval, že takový rozpor neshledal. Jestliže navrhovatel uplatnil obecnou námitku rozporu s čl. 11 odst. 1 Listiny, pak podle soudu napadená část územního plánu bezprostředně nezasahuje do jeho vlastnického práva.; k takovému zásahu či omezení může dojít až v budoucnosti v případě vyvlastnění. Čl. 11 Listiny však obsahuje i další ustanovení, která připouštějí vyvlastnění či nucené omezení vlastnického práva ve veřejném zájmu a za náhradu. Ze stejného důvodu nebylo porušeno ani ustanovení § 3 zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění); zanesením do územního plánu byly pro vyvlastnění vytvořeny teprve podmínky. Pokud by v budoucnu došlo k vyvlastnění navrhovatelova pozemku, je jednou z podmínek také poskytnutí odpovídající náhrady. Došlo by tak i k zohlednění zhodnocení, která navrhovatel na pozemku parc. č. XA provedl.

[6] Navrhovatelova námitka směřuje toliko k propojení koridorů Jabloňovou ulicí, neboť samotné vymezení dopravní obslužnosti této lokality bylo předmětem úpravy obsažené v části C15 napadeného územního plánu, a to již v původním návrhu územního plánu, proti němuž navrhovatel námitku neuplatnil, a navrhovatel ani svým návrhem nemíří na jinou část napadeného územního plánu. Krajský soud proto uzavřel, že odpůrce nepostupoval v rozporu s právní úpravou a připomněl, že úkolem soudu při přezkumu územních plánů není hledání ideálního řešení, ale bránit jednotlivce před excesy, libovůlí či nedodržením zákonných mantinelů, v opačném případě je nutné, aby byl soud zdrženlivý.

[7] Krajský soud shledal napadené opatření naopak jako logické a směřující k naplnění cílů územního plánu. Přerušení koridorů by odporovalo smyslu, pro který byly tyto koridory vytvořeny a prakticky by znemožňovalo provedení regulace obsažené v části C15 územního plánu. Propojení koridorů tak, aby nebyly přerušeny Jabloňovou ulicí, je z hlediska zájmu na bezproblémové dopravní obsluze uvedených lokalit zcela logické a na první pohled srozumitelné. Krajský soud nepovažoval za závažná ani tvrzení navrhovatele o zhoršení životních podmínek, které místní komunikace přinese. Již nyní se v Jabloňové ulici nachází cesta, kterou vybudoval sám navrhovatel. Žádný vlastník přilehlé nemovitosti a ani sám navrhovatel přitom nedisponuje veřejným subjektivním právem ani legitimním očekáváním, že se rozvoj města zastaví tzv. za jeho humny a že v budoucnu nedojde ke zvýšení dopravního provozu, než si žádá obsluha právě a pouze jeho nemovitostí.

II. Kasační stížnost a vyjádření odpůrce

[8] Navrhovatel (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), a navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[9] Stěžovatel má za to, že napadený územní plán je v rozporu se zákonem a je neproporcionální. Odpůrce podle něj nepřiměřeně upřednostnil veřejný zájem nad zájmem soukromým, který reprezentuje navrhovatel jako vlastník dotčeného pozemku a také další občané města Starý Plzenec, kteří pozemek stěžovatele v současné době užívají, neboť protnutím cesty na stěžovatelově pozemku by došlo k zcela zásadnímu omezení jejich „užívacích práv“, stejně jako vlastnického práva stěžovatele. Má za to, že význam tohoto

řízení přerůstá jeho oprávněné zájmy. Dle názoru stěžovatele by měl převažovat zájem občanů a vlastníků před veřejným zájmem výstavby. Dalším zásahem do práv stěžovatele by bylo zvýšení provozu na jeho pozemku.

[10] Napadený územní plán vůbec nesleduje legitimní cíl, jelikož v lokalitě je množství plnohodnotných alternativních dopravních cest. Stěžovatel do svého pozemku investoval významné finanční prostředky, aby vybudoval cestu. Změnou územního plánu nedojde ke zlepšení propustnosti a dopravní obslužnosti, ale naopak ke zvýšení provozu v dosud klidné lokalitě, zvýšený pohyb vozidel by vedl i k většímu riziku nehod.

[11] Stěžovatel si je vědom toho, že nyní není jasné, zda dojde k vyvlastnění jeho majetku, nicméně své zájmy v souladu se zásadou *vigilantibus iura* hájí již od počátku.

[12] Dle stěžovatele nejsou uvedené zásahy do jeho práv proporcionální sledovanému cíli. Stěžovatel je přesvědčen, že územní plán v napadené části nepředkládá konstruktivní řešení pro zlepšení infrastruktury v dotčeném území, neboť zamýšleného účinku lze nepochybně dosáhnout jiným způsobem. Stěžovatel předložil řešení, které by bylo realizováno rychleji, je jednodušší, levnější a s minimálními zásahy do vlastnického práva jiných osob.

[13] Odpůrce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že stěžovatel nepřináší žádné nové argumenty. Kasační stížností podle něj opět míří do nesprávné části územního plánu, kterou návrhem nenapadl. Stěžovatelem napadená část sama o sobě do vlastnického práva stěžovatele nezasahuje, protože jen deklaruje to, že plánovaná místní komunikace je veřejně prospěšnou stavbou, a v případě, že nedojde k dohodě mezi odpůrcem a stěžovatelem, pak je možné vlastnické právo ve veřejném zájmu vyvlastnit. Napadený rozsudek jednoznačně a přezkoumatelně reaguje na všechny stěžovatelem uvedené návrhové body. Odpůrce přitom odkázal na odůvodnění rozsudku krajského soudu a na své vyjádření k návrhu. Proto navrhnul, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl a přiznal mu právo na náhradu nákladů řízení.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[14] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení. Kasační stížnost je přípustná, má rovněž požadované náležitosti, byla podána včas a oprávněnou osobou. Kasační stížnosti se soud zabýval v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Po takto provedeném posouzení dospěl k závěru, že kasační stížnost **není důvodná**.

[15] Soud se nejprve zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku. Jak vyplývá z konstantní judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal soud za rozhodný, jakým způsobem postupoval při posuzování relevantních skutečností a z jakých důvodů považuje argumentaci účastníků řízení za nedůvodnou (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, a ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, č. 244/2004 Sb. NSS, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004 - 62, a ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 - 75). Meritorní přezkum rozsudku je tak možný pouze

pokračování

za předpokladu, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč soud rozhodl tak, jak je uvedeno v jeho výroku. Současně z rozsudku musí být patrné, jak se správní soud vypořádal se vznesenými námitkami a k nim se vztahující argumentací.

[16] V úvodu své kasační stížnosti stěžovatel pouze formálně namítl důvod kasační stížnosti spočívající v nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku tak, že pouze odkázal na § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., avšak dále k tomuto důvodu neuvedl žádná další tvrzení. Nejvyšší správní soud proto v obecné rovině posoudil, zda napadený rozsudek splňuje výše uvedené požadavky na přezkoumatelnost soudních rozhodnutí. Sám stěžovatel poznamenal, že si „*vází zjevně pečlivé práce*“ krajského soudu. Kasační soud se s ním ztotožňuje v tom, že krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku obsáhle reaguje na veškerou argumentaci stěžovatele, kterou vyčerpávajícím způsobem vypořádává. Ačkoliv je potřeba, aby Nejvyšší správní soud odůvodnění rozsudku krajského soudu mírně korigoval (k tomu viz dále), ani tyto dílčí nesprávnosti nedosahují intenzity, která by způsobila nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku.

[17] Stěžovatel v kasační stížnosti převážně buďto opakuje argumentaci uvedenou v návrhu, aniž by reagoval na věcné vypořádání svých námitek krajským soudem, případně toto vypořádání pouze obecným způsobem označuje jako nesprávné.

[18] Nejvyšší správní soud připomíná, že řízení o kasační stížnosti je ovládáno zásadou dispoziční; kasační soud je tedy, vyjma případů taxativně uvedených v § 109 odst. 4 věť za středníkem s. ř. s., uplatněnými důvody kasační stížnosti vázán (§ 109 odst. 4 věť před středníkem s. ř. s.). Proto obsah a kvalita kasační stížnosti v podstatě předurčují obsah a kvalitu rozhodnutí soudu (srov. k tomu usnesení rozšířeného senátu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 - 78, bod 32).

[19] Stěžovatel zjevně staví svou argumentaci v celém řízení na nesouhlasu s tím, aby byl jeho pozemek vyvlastněn a aby se z jeho části stala místní komunikace, a pokouší se předložit řešení, ke kterým měl podle něj odpůrce přistoupit namísto zvoleného řešení.

[20] Pokud jde o tvrzené investování stěžovatele do jeho pozemku, není to relevantním argumentem pro nezákonnost či nepřiměřenost územního plánu. Krajský soud v bodě 75 napadeného rozsudku připomněl, že zhodnocení pozemku může být zohledněno až při potenciálním vyvlastnění.

[21] Ostatní námitky stěžovatele (mířící na dopravní obslužnost a s tím spojená stěžovatelem navržená alternativní řešení) vystupují z rozsahu přezkumu části G01 územního plánu, jak ji stěžovatel ve svém návrhu vymezil. To ostatně vyslovil již krajský soud v bodě 84 napadeného rozsudku: „*K tomu je třeba především konstatovat, že samotná dopravní obslužnost příslušné lokality je v napadeném územním plánu řešena v části C15, v níž je vymezeno coby plocha změny veřejné prostranství 043a-P. [...] Navrhovatel však proti této části územního plánu ve svém návrhu nebrojí a ostatně proti vymezení plochy 043a-P v návrhu napadeného územního plánu nebrojil ani námitkou.*“

[22] Je proto namístě zdůraznit, že jediným bodem návrhu, kterým se měl krajský soud zabývat, bylo tvrzené zasažení práv stěžovatele tím, že část G01 napadeného územního

plánu vymezuje jeho pozemek jako veřejně prospěšnou stavbu místní komunikace, pro kterou lze práva k pozemku či stavbě vyvlastnit. Ostatní námitky uvedené v návrhu (a ostatně také zopakované v kasační stížnosti) byly pro toto posouzení irelevantní a nezpůsobilé zpochybnit úpravu obsaženou v napadené části územního plánu. Krajský soud pochybil, pokud přistoupil k jejich věcnému vypořádání, jelikož vykračovaly z předmětu řízení, jak jej stěžovatel v návrhu vymezil, a proto byly a priori nedůvodné.

[23] K tomu Nejvyšší správní soud připomíná, že podle § 101d odst. 1 s. ř. s. je soud při rozhodování o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části vázán rozsahem a důvody návrhu. Je to tedy navrhovatel, kdo určuje, v jakém rozsahu má být opatření obecné povahy přezkoumáno. Omezí-li přezkum pouze na část opatření obecné povahy, může namítat pouze takové nedostatky, které se skutečně vztahují k napadené části opatření obecné povahy (srov. např. rozsudek ze dne 6. 11. 2014, č. j. 7 As 186/2014 - 49). Z obsahu argumentace obsažené v návrhu sice vyplývala vůle stěžovatele napadnout také jiné části územního plánu, než uvedl v petitu návrhu, nicméně v řízení podle § 101a s. ř. s. a násl. s. ř. s. leží odpovědnost za uplatněnou argumentaci a procesní taktiku na účastníku řízení (srov. rozsudek ze dne 19. 12. 2012, č. j. 6 AOs 2/2012 - 27, rozsudek ze dne 16. 12. 2020, č. j. 8 As 161/2018 - 84). V tomto ohledu nelze ani přehlédnout, že byl stěžovatel v řízení před soudem zastoupen advokátem, který mu měl poskytnout odbornou pomoc a sestavit takový návrh, ve kterém návrhové body a argumenty nebudou v rozporu s petitem.

[24] Závěry napadeného rozsudku jsou proto správné potud, že zahrnutím stěžovatelova pozemku do části VD20 nebylo zasaženo do jeho vlastnického práva k pozemku, neboť napadená část G01 územního plánu pouze deklaruje, že plánovaná místní komunikace je veřejně prospěšnou stavbou, a v případě, že nedojde k dohodě mezi odpůrcem a stěžovatelem, je možné vlastnické právo ve veřejném zájmu vyvlastnit. K tomuto vyvlastnění může dojít až na základě úpravy obsažené v částech C a D napadeného územního plánu, které vymezují plochy veřejného prostranství a umístění místních komunikací. Jestliže stěžovatel návrhem napadl pouze část G01 územního plánu, napadl tak pouze důsledek, který plyne z jiných částí územního plánu, a jejím zrušením proto zjevně nelze docílit stěžovatelem sledovaného cíle, jímž je zabránit příčině vyvlastnění – umístění místní komunikace na jeho pozemku.

[25] Jelikož krajský soud došel k závěru, že část G01 napadeného územního plánu nezasahuje do práv stěžovatele, neměl následně ani posuzovat zákonnost ani přiměřenost další části územního plánu. Taková vada nicméně nezpůsobuje nezákonnost napadeného rozsudku. Jelikož do těchto částí míří také zbylá kasační argumentace stěžovatele, nemůže se jí zabývat ani kasační soud. Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že krajský soud nepochybil, jestliže návrh stěžovatele na zrušení části napadeného územního plánu zamítl.

IV. Závěr a náklady řízení

[26] Kasační soud z výše uvedených důvodů posoudil napadený rozsudek krajského soudu jako zákonný a kasační stížnost stěžovatele v souladu s § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[27] O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační

pokračování

stížnosti. Při rozhodování o nákladech řízení vycházel Nejvyšší správní soud z usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014 - 47, podle něhož žalované správní orgány mají, v případě že se nechají právně zastupovat, právo pouze „na náhradu účelně vynaložených nákladů přesahujících jejich běžnou úřední činnost. Příkladem může být řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy (např. územního plánu) vydaného malou obcí, která nedisponuje odborným personálem ani potřebnými finančními zdroji nezbytnými pro vedení složitého soudního řízení.“ Na rozdíl od krajského soudu dospěl kasační soud k závěru, že odpůrce je relativně malým městem bez rozsáhlého aparátu, a s ohledem na to byly jeho náklady na zastoupení advokátem v řízení o kasační stížnosti účelně vynaložené. Odpůrci proto přiznal právo na náhradu těchto nákladů. Stěžovatel je proto povinen zaplatit odpůrci na náhradu nákladů řízení částku za jeden úkon právní služby spočívající ve vyjádření ke kasační stížnosti ve výši 3 100 Kč [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“)]. Současně zástupci odpůrce náleží náhrada hotových výdajů advokáta ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Jelikož je zástupce odpůrce plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se částka náhrady nákladů řízení o tuto daň ve výši 21 %. Celkem je tedy stěžovatel povinen zaplatit odpůrci 4 114 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho advokáta Mgr. Vojtěcha Metelky.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 27. září 2023

Ivo Pospíšil
předseda senátu