



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Tomáše Kocourka a soudkyň Evy Šonkové a Sylvy Šiškeové v právní věci navrhovatelů: **a) MgA. P. H., b) Lauronemo s.r.o.**, se sídlem Dolní Týnec 38, Třebušín, oba zast. Mgr. Ľubošem Fojtíkem, advokátem, se sídlem Lazarská 1718/3, Praha 1, proti odpůrkyni: **obec Třebušín**, se sídlem Třebušín 33, zast. JUDr. Tomášem Panáčkem, advokátem, se sídlem Sborová 81, Fulnek, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – změny č. 1 územního plánu Třebušín vydaného dne 21. 8. 2024, o kasační stížnosti navrhovatelů proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 21. 1. 2025, č. j. 140 A 3/2024-48,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 21. 1. 2025, č. j. 140 A 3/2024-48, **se zrušuje** ve výroku II. a věc **se** v tomto rozsahu **vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.
- II. Ve zbytku **se** kasační stížnost **zamítá**.
- III. Každý z navrhovatelů **je povinen** zaplatit odpůrkyni náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 3 067,35 Kč k rukám jejího zástupce JUDr. Tomáše Panáčka, advokáta, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- IV. Navrhovatelé **nemají** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Přehled dosavadního řízení

[1] Navrhovatelé jsou vlastníky pozemků v D. T., který je částí odpůrkyně. Územní plán v původní podobě vymezoval na jejich pozemcích plochu So (plocha smíšeně obytná).

V této ploše bylo možné realizovat mimo jiné stavby pro bydlení (jednalo se o hlavní využití). Odpůrkyně vydala změnu č. 1 územního plánu (dále jen „opatření obecné povahy“ nebo „změna ÚP“), která nabyla účinnosti 12. 9. 2024. Tímto opatřením obecné povahy došlo mimo jiné ke změně využití pozemků. Na pozemku navrhovatelky b) a na části pozemku navrhovatele a) je nově vymezena plocha ZZ (zeleň - zahrady a sady). V této ploše lze realizovat nanejvýš drobnější stavby, které slouží využití pozemku jako zahrady či sadu (např. sklady na nářadí, zahradní domky, altány, včelíny).

[2] Navrhovatelé se návrhem podaným ke Krajskému soudu v Ústí nad Labem (dále jen „krajský soud“) domáhali zrušení opatření obecné povahy. Krajský soud návrh zamítl.

[3] Krajský soud se zabýval především tím, zda navrhovatelé uplatnili námitky proti návrhu změny ÚP. Dospěl k závěru, že se tak nestalo, a proto nemohli v návrhu rozporovat proporcionalitu přijatého řešení.

[4] Navrhovatelé se mohli seznámit s obsahem návrhu změny ÚP v období od 15. 11. 2023 do 22. 12. 2023. Veřejné projednání návrhu se konalo dne 15. 12. 2023. Námitky bylo možné podat ve lhůtě 7 dnů od konání veřejného projednání. Navrhovatelé tak mohli podat námitky do 22. 12. 2023, měli přitom dostatek času se s návrhem seznámit. Ani jeden z navrhovatelů však námitky v této lhůtě nepodal. Dopis navrhovatelů ze dne 22. 4. 2024 nazvaný „*Sdělení k vadám zamýšlené změny územního plánu obce Třebušín*“ za námitky považovat nelze, neboť jej navrhovatelé zaslali až po lhůtě k podání námitek. Z dopisu ostatně vyplývá, že si toho byli sami vědomi.

[5] Pořizovatel (Městský úřad Litoměřice) návrh změny ÚP upravil, a proto se konalo opakované veřejné projednání upraveného návrhu. Veřejné projednání se konalo dne 26. 6. 2024 a jeho předmětem bylo pouze projednání návrhu změny ÚP v rozsahu úprav, k nimž došlo od prvního veřejného projednání. Podle navrhovatelů lze považovat dopis ze dne 22. 4. 2024 za námitky proti upravenému návrhu změny ÚP. S tím se však krajský soud neztotožnil. Dopis byl vyhotoven před tím, než byl upravený návrh změny ÚP vůbec zpracován, a byl tak podán výrazně před počátkem lhůty pro uplatnění námitek. Úpravy návrhu změny ÚP se navíc pozemků ve vlastnictví navrhovatelů vůbec netýkají, a proto ani nebyli oprávněni námitky podat.

[6] Navrhovatelé namítali, že neexistuje žádný veřejný zájem na zařazení jejich pozemků do plochy ZZ. S touto námitkou se krajský soud neztotožnil. Cílem změny regulace je zachování pozvolného přechodu sídel do volné krajiny tak, aby zůstal nedotčen charakter území. Území obce Třebušín se nachází v Chráněné krajinné oblasti České středohoří (dále jen „CHKO“). Odpůrkyně změnami regulace obsaženými v územním plánu vyhověla požadavkům Agentury pro ochranu přírody a krajiny, regionálního pracoviště Správa CHKO České Středohoří (dále jen „Agentura“).

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření k ní

pokračování

[7] Proti rozsudku krajského soudu podali navrhovatelé (dále též „stěžovatelé“) kasační stížnost, jejíž důvody podřadili pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[8] Podle stěžovatelů krajský soud nesprávně posoudil včasnost jejich námitek. Vzhledem k opakovanému veřejnému projednání návrhu změny ÚP je třeba hodnotit obsah dopisu ze dne 22. 4. 2024 jako námitky. To, že byly podány s předstihem, nemůže jít k jejich tíži. Úpravy, které byly předmětem opakovaného veřejného projednání, se vlastnických práv navrhovatelů dotýkají. Úprava se týkala mimo jiné trasování komunikace k čistírně odpadních vod (plocha Z.24), která bezprostředně sousedí s pozemkem ve vlastnictví stěžovatele a). Krajský soud se tak měl zabývat proporcionalitou přijatého řešení a jeho odůvodněním.

[9] Odpůrkyně se vydáním změny ÚP dopustila libovůle a diskriminačního jednání. To zapříčinilo, že zásah do vlastnického práva stěžovatelů dosahuje intenzity, která se blíží vyvlastnění dotčených pozemků, a proto měl krajský soud posoudit proporcionalitu přijatého řešení bez ohledu na uplatnění námitek v průběhu pořizování změny ÚP. Ve vztahu k části obce D. T. ostatně diskriminační jednání potvrdil také pořizovatel změny ÚP ve vyjádření k podanému návrhu. Odpůrkyně mění využití pouze pozemků ve vlastnictví osob, které nemají v obci trvalý pobyt, aniž by to jakkoliv odůvodnila (případně jsou takto dotčené pozemky ve vlastnictví státu či obce). Není žádný důvod, aby změna využití nedopadla např. na pozemky p. č. XA a XB, které jsou ve vlastnictví rezidentů obce. Tyto pozemky jsou typově shodné s pozemky stěžovatelů (jde o zastavěné pozemky, na které navazuje zahrada a následně zeleň). Na pozemcích stěžovatelů lze nyní realizovat altán či kůlnu, zatímco na typově shodných pozemcích rezidentů obce např. rodinný dům. Změna ÚP neobsahuje žádné odůvodnění, proč tomu tak je. I tato změna sama o sobě zasahuje do vlastnického práva stěžovatelů intenzitou, která se blíží vyvlastnění jejich pozemků.

[10] Pořizovatel změny ÚP ve vyjádření k návrhu uvedl, že konkrétní pozemky zahrnuté do ploch ZZ byly určeny na základě konzultací s projektantem a Agenturou. Žádná taková informace však v odůvodnění změny ÚP není zmíněna. Konkrétní důvody, které měly z konzultací vyplynout, ostatně neuvedl ani pořizovatel ve svém vyjádření. Ani Agentura k žádosti stěžovatelů o poskytnutí informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, žádnou takovou komunikaci nepotvrdila.

[11] Krajský soud se argumentací stěžovatelů, že změna ÚP nebyla řádně odůvodněna, vůbec nezabýval. Zaměřil se totiž pouze na posouzení odůvodnění změny funkčního využití pozemků jako takového, nikoliv na výběr jednotlivých pozemků. Krajský soud navíc neprovedl důkaz vyjádřením Agentury, které si stěžovatelé vyžádali. Toto vyjádření činí nevěrohodným tvrzení odpůrkyně a pořizovatele, jakým způsobem k výběru konkrétních pozemků došlo.

[12] Krajský soud se dostatečně nevypořádal s argumentací, že odůvodnění změny ÚP je vnitřně rozporné a že přijaté řešení nemůže vést k naplnění deklarovaného veřejného zájmu. Krajský soud nezohlednil, zda tento veřejný zájem je v souladu s dalšími plánovanými změnami v území. Sám pořizovatel změny ÚP přitom ve vyjádření uvedl, že plánovaná

komunikace bude mít na krajinu vliv. Tím však popřel deklarovaný veřejný zájem. To způsobuje nepřezkoumatelnost opatření obecné povahy, k němuž měl krajský soud přihlédnout z úřední povinnosti.

[13] Krajský soud nesprávně určil výši nákladů řízení odpůrkyně, kterou jí mají stěžovatelé nahradit. Zástupce odpůrkyně se ve svém vyjádření k návrhu omezil na pár vět, v nichž se ztotožnil s přiloženým stanoviskem pořizovatele.

[14] Odpůrkyně navrhla, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[15] Dopis ze dne 22. 4. 2024 nelze považovat za námítky stěžovatelů proti návrhu změny ÚP, neboť byl podán se čtyřměsíčním zpožděním. Předmětem opakovaného veřejného projednání dne 26. 6. 2024 byla úprava trasování komunikace pro navrženou čistírnu odpadních vod. K úpravě komunikace došlo pouze v její západní části. Nejbližší místo, jehož se úprava týkala, se nachází asi 145 metrů od pozemku stěžovatelky b). Stěžovatelé tak nemohli podat námítky proti upravenému návrhu změny ÚP. Stěžovatelé ostatně ani žádné věcné výhrady proti upravenému návrhu neuplatnili. Výtky, které jsou zmíněny v dopise, se netýkají úprav, kterých návrh změny ÚP dostal po prvním veřejném projednání. V době, kdy stěžovatelé zaslali dopis, ostatně nemohli ani obsah těchto úprav znát.

[16] Změna ÚP nezavádí vůči pozemkům ve vlastnictví stěžovatelů opatření, která se dají připodobnit zásahu do vlastnického práva blížícímu se vyvlastnění. Nový způsob využití území totiž nelze za takto intenzivní zásah považovat (viz rozsudek NSS ze dne 21. 11. 2024, č. j. 10 As 134/2024-52).

[17] V D. T. jsou skutečně téměř všechny dotčené pozemky ve vlastnictví osob s trvalým pobytem mimo obec Třebušín. Změna ÚP se však týká celého území obce Třebušín. V dalších částech jsou vlastníky dotčených pozemků jak obyvatelé obce Třebušín, tak osoby, které v obci trvalý pobyt nemají. Změna ÚP proto není diskriminační.

[18] Výběr ploch byl proveden na základě konzultací mezi projektantem a Agenturou, které předcházely předložení návrhu změny ÚP. Odpůrkyně má oproti řízení před krajským soudem k dispozici e-mail zasláný zaměstnancem Agentury projektantovi změny ÚP. V něm je uveden taxativní výčet pozemků na jižní straně sídla D. T., který zahrnuje i pozemek ve vlastnictví stěžovatelky b). Pozemek, jehož vlastníkem je stěžovatel a), zde uveden není. To je však tím, že tento pozemek vznikl teprve v listopadu 2022 oddělením od jiného pozemku. Pozemky, které stěžovatelé považují za typově totožné, v rámci konzultací zmíněny nebyly. To, že sousední pozemky, které nebyly změnou ÚP dotčeny, jsou ve vlastnictví obyvatel obce Třebušín, považuje odpůrkyně za náhodu. Kritériem pro stanovení pozemků dotčených změnou regulace nebyla osoba vlastníka. Stěžovatelé měli možnost se k navrhované úpravě vyjádřit.

[19] Odůvodnění územněplánovací dokumentace musí obsahovat východiska regulace, nikoliv podrobné odůvodnění úpravy každého jednotlivého pozemku. Bylo na stěžovatelích, aby vznesli konkrétní námítky, na které by mohla odpůrkyně reagovat. To však neučinili.

pokračování

[20] Ve změně ÚP není vnitřní rozpor. Případnou realizací komunikace v ploše Z.24 sice pravděpodobně dojde k úbytku zeleně, na dálkový pohled na sídlo to však nebude mít žádný vliv. Komunikace totiž nevytváří nepřiměřenou a exponovanou dominantu na okraji obce.

III. Posouzení kasační stížnosti

[21] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobami oprávněnými, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatelé jsou v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupeni advokátem. Poté Nejvyšší správní soud zkoumal důvodnost kasační stížnosti dle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[22] Kasační stížnost je částečně důvodná, a to ve vztahu k výroku II. rozsudku krajského soudu o náhradě nákladů řízení.

[23] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkami, jimiž stěžovatelé napadají výrok I. rozsudku krajského soudu, kterým byl zamítnut návrh na zrušení opatření obecné povahy.

[24] Proporcionalitou věcného řešení obsaženého v územněplánovací dokumentaci se mohou soudy zabývat pouze v případě, že se k ní vyjádřil odpůrce v procesu přípravy územního plánu na základě podané námítky či připomínky tímto řešením dotčených vlastníků nemovitých věcí. Po soudu totiž není možné požadovat, aby provedl odbornou úvahu ve směru vážení důležitých veřejných zájmů či veřejného zájmu a ochrany vlastnictví navrhovatelů, aniž by tuto úvahu před ním provedl příslušný správní orgán. Takový postup by byl v rozporu s ústavní zásadou dělby moci, s právem na samosprávu i s ochranou právní jistoty dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy územněplánovací dokumentace a nyní tuto územněplánovací dokumentaci respektují (viz rozsudek NSS ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011-43, bod 32).

[25] Judikatura dovodila z tohoto pravidla výjimku. Ta se týká situací, kdy se měl pořizovatel územního plánu vypořádat s omezením vlastnického práva vlastníků nemovitých věcí i bez uplatněné námítky. Takovým omezením vlastnického práva, ke kterému se musí pořizovatel vyjádřit i bez námítky, může být vytvoření průchodu přes pozemky vlastníků. Jde totiž o zjevné a předvídatelné omezení vlastnického práva (viz rozsudek NSS ze dne 23. 5. 2013, č. j. 7 AOs 4/2012-31). Navazující judikatura upřesnila, že soud se dříve neuplatněnou námitkou vlastníka může zabývat jen v případech, kdy musel být zásah do vlastnického práva pořizovateli zcela zjevný a jednalo se o zásah dosahující značné intenzity, blížíci se vyvlastnění (viz rozsudky NSS ze dne 28. 5. 2014, č. j. 1 AOs 6/2013-55, či ze dne 26. 10. 2016, č. j. 10 As 183/2016-35, bod 18).

[26] Nejvyšší správní soud se tedy nejprve zabýval otázkou, zda se měl krajský soud věcně vypořádat s námitkami, které zpochybňují proporcionalitu řešení obsaženého v opatření obecné povahy týkajícího se pozemků stěžovatelů, neboť od toho se odvíjí i vypořádání

dalších kasačních námitek. Za tímto účelem bylo nejprve nutné posoudit, zda stěžovatelé vznesli proti návrhu změny ÚP námitky. Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že nikoliv (k tomu viz níže), zabýval se dále tím, zda charakter omezení vlastnického práva stěžovatelů odůvodňoval, aby krajský soud věcně vypořádal výtky týkající se proporcionality řešení obsaženého v opatření obecné povahy navzdory jejich procesní pasivitě v průběhu pořizování změny ÚP.

[27] Tvrzení stěžovatelů o řádném uplatnění námitek stojí na tom, že dopis ze dne 22. 4. 2024, který stěžovatelé zaslali odpůrkyni a pořizovateli v období mezi oběma veřejnými projednáními, je třeba považovat za námitky uplatněné v souvislosti s opakovaným projednáním upraveného návrhu změny ÚP. S tím se však Nejvyšší správní soud neztotožňuje.

[28] Nejvyšší správní soud považuje za zásadní, že výhrady zmíněné v dopise ze dne 22. 4. 2024 se nijak nevztahují k úpravám návrhu změny ÚP provedeným po jeho veřejném projednání. Stěžovatelé v této souvislosti argumentovali tím, že byli dotčeni na svém vlastnickém právu změnou trasování komunikace, která byla předmětem opakovaného veřejného projednání, neboť tato komunikace bezprostředně navazuje na pozemek ve vlastnictví stěžovatele a). O způsobu dotčení vlastnictví stěžovatelky b) není v kasační stížnosti uvedeno nic, byť zmíněná plocha pro komunikaci je vymezena rovněž podél jejího pozemku. Ve vztahu k oběma navrhovatelům se nicméně jedná o lichý argument, neboť neodpovídá povaze výhrad uplatněných v dopise ze dne 22. 4. 2024.

[29] Stěžovatelé v dopise brojili pouze proti zařazení svých pozemků do plochy ZZ. Proti trasování komunikace se v něm žádným způsobem nevymezili, tuto problematiku nezahrnuli ani do návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Jak ostatně správně poznamenala odpůrkyně, stěžovatelé nemohli v době odeslání dopisu ani znát podobu úprav návrhu po jeho veřejném projednání. Veřejná vyhláška, kterou bylo oznámeno konání opakovaného veřejného projednání návrhu změny ÚP a zveřejnění upraveného návrhu, byla vyvěšena na úřední desce pořizovatele a odpůrkyně až dne 27. 5. 2024.

[30] To, zda jsou stěžovatelé trasováním komunikace (a jeho změnou) dotčeni, tak vůbec není v soudním řízení důležité, neboť v něm proti vymezení plochy pro komunikaci nebrojili. Podle § 53 odst. 2 věty třetí zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), se upravený návrh územněplánovací dokumentace při opakovaném veřejném projednání projedná pouze v rozsahu těchto úprav (viz též rozsudek NSS ze dne 30. 7. 2015, č. j. 8 As 47/2015-44). Na to byli stěžovatelé ostatně upozorněni i ve veřejné vyhlášce, kterou bylo oznámeno konání opakovaného veřejného projednání. Otázka, zda mohli být stěžovatelé dotčeni návrhem regulace plochy Z.24 (plocha pro komunikaci) v rozsahu, v jakém byla předmětem opakovaného veřejného projednání, tedy nikterak nesouvisí s tím, v jakém okamžiku mohli vznést námitky proti návrhu regulace, kterou byly zasaženy jejich pozemky přímo (tedy proti vymezení ploch ZZ).

[31] Nejvyšší správní soud shodně s krajským soudem uzavírá, že stěžovatelé uplatnili námitky proti vymezení plochy ZZ opožděně, takže k nim nebylo možno přihlédnout,

pokračování

přičemž nebyli oprávněni vznést je až u příležitosti opakovaného veřejného projednání upraveného návrhu změny ÚP, neboť úpravy se plochy ZZ vůbec netýkaly.

[32] Dále stěžovatelé argumentují, že zásah do jejich vlastnického práva se svojí intenzitou blíží vyvlastnění. Odpůrkyně však přílehavě odkázala na rozsudek NSS ze dne 21. 11. 2024, č. j. 10 As 134/2024-52. Desátý senát v něm připomněl dosavadní judikaturu, která dospěla k závěru, že o takto intenzivní zásah jde např. tehdy, pokud územní plán vytváří přes pozemky dotčených vlastníků průchod či část pozemku zařazuje do plochy veřejného prostranství. O takto intenzivním zásahu však nelze bez dalšího hovořit, stanoví-li územní plán nový způsob využití území a omezí další výstavbu oproti předchozí regulaci (body 38 a 39 rozsudku desátého senátu). Tyto závěry následuje i navazující judikatura, která změnu ve způsobu využití pozemků bez dalšího za omezení vlastnického práva dosahující úrovně vyvlastnění nepovažuje (např. rozsudky NSS ze dne 23. 3. 2023, č. j. 9 As 49/2021-39, a ze dne 27. 9. 2023, č. j. 7 As 18/2023-31).

[33] Opatřením obecné povahy byl změněn přípustný způsob využití stěžovatelových pozemků. Nejvyšší správní soud rozumí jejich stanovisku, že se pro ně jedná o poměrně intenzivní zásah do vlastnického práva, neboť rozsah staveb, které lze na pozemcích realizovat, se zásadním způsobem změnil jak co do jejich účelu, tak charakteru a velikosti. Jak však vyplývá z citované judikatury, změna způsobu využití pozemků sama o sobě nepředstavuje zásah takové intenzity, že by jej bylo možné považovat za vyvlastnění v materiálním smyslu. Ve prospěch tohoto závěru svědčí též to, že přípustné využití pozemků podle změny ÚP odpovídá jejich faktickému stavu a způsobu jejich dosavadního využívání. Posuzování přiměřenosti zásahu do vlastnického práva soudem i přes předchozí pasivitu vlastníka, které je výjimkou z obecného pravidla, je totiž judikaturou vyhrazeno mimořádným případům, kdy vlastník ve své podstatě ztrácí v důsledku přijatého řešení nad svým pozemkem kontrolu. To se v případě stěžovatelů nestalo.

[34] Stěžovatelé v této souvislosti poukázali na to, že se měla odpůrkyně dopustit diskriminačního jednání a svévole. I kdyby tomu tak skutečně bylo, tyto okolnosti s intenzitou zásahu do jejich vlastnického práva nikterak nesouvisí. Libovůle a diskriminace se vztahují k důvodům (legitimnosti) přijetí určitého opatření a mohou založit jeho nepřiměřenost. Nejedná se nicméně o okolnosti, které by mohly vést k tomu, že by se měl soud zabývat přiměřeností řešení obsaženého v územněplánovací dokumentaci, byť byl vlastník nemovitých věcí v průběhu jejího pořizování pasivní a neuplatnil námitky.

[35] Nejvyšší správní soud proto ve shodě s krajským soudem uzavírá, že zde nebyl prostor k tomu, aby se soud zabýval proporcionalitou přijaté regulace, jejíž součástí je i zákaz diskriminace a svévole (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS, a rozsudek NSS ze dne 30. 7. 2024, č. j. 1 As 84/2024-80). Všechny zbývající kasační námitky stěžovatelů právě k posouzení proporcionality směřují, neboť jimi dochází ke zpochybnění věcného řešení (viz rozsudek NSS ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 Aos 3/2013-29, bod 19), a to nikoliv z důvodu jeho zákonnosti z pohledu kogentních hmotněprávních ustanovení.

[36] Stěžovatelé namítají nedostatečné odůvodnění výběru pozemků, u nichž došlo ke změně využití (část V. kasační stížnosti). Jak již Nejvyšší správní soud uvedl, s výběrem pozemků souvisí také námitka poukazující na svévolné a diskriminační jednání odpůrkyně (část IV. kasační stížnosti).

[37] V těchto námitkách stěžovatelé poukazují na to, že ve změně ÚP není odůvodněn výběr pozemků, u nichž došlo ke změně funkčního využití stejným způsobem jako v případě stěžovatelů (vymezení ploch ZZ). Dále se podivují nad tím, že u srovnatelných pozemků k podobné změně funkčního využití nedošlo. Tyto srovnatelné pozemky jsou (na rozdíl od dotčených pozemků) ve vlastnictví obyvatel odpůrkyně, v čemž stěžovatelé spatřují diskriminační jednání.

[38] V této souvislosti je třeba poukázat na rozsudek NSS č. j. 6 AOs 3/2013-29. Šestý senát se v něm zabýval situací, kdy územní plán změnil funkční využití pozemku tak, že na něm nově nebylo možné realizovat mimo jiné stavby pro bydlení. Vlastník pozemku byl v průběhu pořizování územního plánu pasivní. Následně podal návrh na zrušení územního plánu. Vlastník přitom hájil výlučně své soukromé zájmy (vlastnické právo), nehájil veřejné zájmy. Šestý senát se zabýval otázkou, jaké požadavky lze v případě procesní pasivity vlastníka klást na odůvodnění územního plánu. Dospěl k závěru, že pouhá obecnost odůvodnění územního plánu nepředstavuje zásadní nezákonnost, k níž by mohly soudy přihlídnout i v případě předchozí procesní pasivity navrhovatele. Opak by bylo možné dovodit pouze v případě, že by odůvodnění územního plánu nedávalo o záměrech jeho zpracovatele jasnou představu ani v nejobecnější rovině, a fakticky by tak zcela chybělo (bod 19 rozsudku). Šestý senát v tomto směru považoval za dostatečné, že odpůrce vyjádřil záměr omezit výstavbu na svém území na základě obecných východisek (ochrana základních hodnot přírodního prostředí, reakce na rozsáhlé ubytovací kapacity). Bez toho, aby odpůrce dostal na základě námítky či připomínky možnost vyjádřit se k zařazení pozemku do určité funkční plochy, není ani možné dovozovat libovůli či nerovné zacházení s vlastníky, na jejichž pozemcích byla vymezena plocha jiná (bod 21 rozsudku).

[39] Tomuto přístupu ostatně odpovídá také způsob, jakým dochází k odůvodnění věcného řešení územního plánu, které má dvě úrovně. První úrovní je vlastní odůvodnění územního plánu (resp. jeho změny), které se vyznačuje spíše obecnějším (konceptnějším) odůvodněním přijímaného řešení. Odráží se v něm především odborné požadavky a požadavky politické povahy (např. rozhodování mezi variantními řešeními). Druhou úrovní je rozhodování o námitkách, které se vyznačuje individualizací ve vztahu k regulaci konkrétních pozemků, a to v kontextu konkrétních námitek (viz rozsudek NSS ze dne 20. 12. 2016, č. j. 5 As 94/2015-79). Teprve na základě podané námítky je pořizovatel územního plánu povinen zařazení pozemku do určité funkční plochy podrobně odůvodnit (viz rozsudek NSS ze dne 26. 6. 2014, č. j. 5 AOs 3/2013-33).

[40] Zmíněné závěry lze použít i v této věci. Krajský soud se tak nemohl jako první vyjádřit k otázce vymezení plochy na konkrétním pozemku, aniž by se k ní nejprve vyjádřil odpůrce na základě konkrétních námitek (viz bod [24] tohoto rozsudku). To platí i v případě, že stěžovatelé namítali svévolný a diskriminační výběr pozemků, které mají přísnější regulaci podléhat. Stále totiž jde o otázku odůvodnění výběru konkrétních

pokračování

pozemků, ke které by se musel nejprve vyjádřit správní orgán v rámci rozhodnutí o námitkách. Otázkami, o nichž stěžovatelé pojednávají v částech IV. a V. kasační stížnosti, se proto krajský soud nemohl věcně zabývat, jak ostatně sám vysvětlil v bodě 27 rozsudku. Neobstojí proto ani námitka, že se krajský soud diskriminačním jednáním odpůrkyně nezabýval, neboť odůvodnil, proč tak učinit nemůže. Z toho důvodu nebylo třeba, aby krajský soud prováděl důkaz přípisem, kterým Agentura vyřídila žádost stěžovatelů o informace. Ani tato námitka stěžovatelů tak není důvodná.

[41] Stěžovatelé poukazují na rozsudek NSS ze dne 12. 5. 2023, č. j. 3 As 368/2021-113, podle něhož musí být změna funkčního využití pozemků podložena dostatečně závažnými důvody, opírajícími se buď o relevantní změnu okolností, nebo o to, že původní řešení je věcně nesprávné a vede k závažné kolizi s veřejným zájmem. Tento důvod musí být zřejmý z odůvodnění. Pokud tomu tak není, je takové opatření obecné povahy nepřezkoumatelné, a to bez ohledu na to, zda vlastník dotčených pozemků uplatnil námitky v průběhu procesu přijímání změny.

[42] Je třeba zdůraznit, že závěry rozsudku třetího senátu neodporují závěrům rozsudku č. j. 6 As 3/2013-29, podle nichž v případě pasivity vlastníka postačí, že z odůvodnění plynou základní představy o záměrech přijatého řešení (viz rozsudky ze dne 20. 5. 2024, č. j. 1 As 177/2023-63, bod 21, či ze dne 22. 5. 2024, č. j. 1 As 244/2023-55, bod 25).

[43] Ve věci posuzované třetím senátem bylo změněno funkční využití pozemku pouze kvůli tomu, že byl obklopen pozemky s odlišným funkčním využitím (bod 27 rozsudku č. j. 3 As 368/2021-113). Tato skutečnost sama o sobě jistě nemůže vést ke změně funkčního využití. K závěru, že z odůvodnění územního plánu není ani v obecných rysech zřejmé, proč obec přijala určitou regulaci, dospěl Nejvyšší správní soud např. v situaci, kdy územní plán ve vztahu ke konkrétní lokalitě zmiňoval pouze blíže nespecifikované potřeby obyvatel a správy obce (viz rozsudek NSS č. j. 9 As 49/2021-39, bod 41).

[44] Jak však již Nejvyšší správní soud vyložil, v tomto případě je změna funkčního využití pozemků odůvodněna zájmem na zachování charakteru území. Z odůvodnění také vyplývá, že předchozí řešení nebylo věcně správné, neboť tento požadavek dostatečně nereflektovalo. V obecné rovině mohla tuto úvahu odpůrkyně v rámci svého práva na samosprávu provést. Stěžovatelé přitom proti tomuto zájmu přímo nijak nebrojili. Netvrdili tedy, že zde není žádný zájem na ochraně zeleně zahrad (namítají pouze to, že k naplnění veřejného zájmu nemůže přijatým řešením dojít, což Nejvyšší správní soud vypořádá dále). Je také vhodné zmínit, že nejde o jedinou změnu původního územního plánu, která je motivována právě umístěním obce v CHKO (viz str. 13 Zprávy o uplatňování územního plánu z května 2020).

[45] Na okraj lze poznamenat, že Agentura ve stanovisku ze dne 19. 12. 2023 uvedla, že ploše ZZ fakticky odpovídá více pozemků, než které byly do tohoto druhu ploch zařazeny návrhem změny ÚP. Agentura proto doporučila, aby byla v budoucnu prověřena možnost zařazení dalších pozemků do ploch ZZ. Na to reagoval pořizovatel ve Vyhodnocení výsledků projednání návrhu změny č. 1 územního plánu z února 2024 tak, že plochy ZZ byly vymezeny na základě konzultace s Agenturou. Připustil, že požadavek na stanovení

dalších ploch ZZ je do jisté míry opodstatněný. Nicméně vzhledem ke komplexnosti problematiky není v daný okamžik vhodné v tomto smyslu návrh změny ÚP upravovat.

[46] Z uvedeného je zřejmé, že výběr konkrétních pozemků byl určitým způsobem zvažován, byť se může do budoucna rozšiřovat. Výběr konkrétních pozemků, na nichž byly vymezeny plochy ZZ, nemusel být odůvodněn v *konceptním* odůvodnění změny územního plánu jako takové. Důvody, pro něž byly právě pozemky stěžovatelů zařazeny do ploch ZZ, zatímco jiné (patrně i svým charakterem podobné) nikoliv, by musela odpůrkyně konkrétněji popsat v rozhodnutí o námitkách, pokud by k tomu směřovaly. Stěžovatelé však námitky nepodali.

[47] V kontextu rozsudku č. j. 6 AOs 3/2013-29 je třeba se dále zabývat tím, zda lze ze změny ÚP dovodit alespoň obecnou představu o záměrech odpůrkyně. V tomto směru stěžovatelé namítají absenci veřejného zájmu a vnitřní rozpornost odůvodnění změny ÚP.

[48] Podstata námítka stěžovatelů tkví v tom, že odpůrkyně a pořizovatel územního plánu na jedné straně deklarují, že cílem přijatého řešení je zajistit ochranu zeleně zahrad, která tvoří přechod sídel do volné krajiny. Na druhé straně však tento deklarovaný cíl popírají, neboť změna ÚP počítá s výstavbou komunikace k čistírně odpadních vod (plocha Z.24), která bezprostředně navazuje na jižní hranici dotčených pozemků.

[49] Stěžovatelé mají pravdu v tom, že krajský soud se při vypořádání obdobně pojatého návrhového bodu výslovně nezabýval tím, zda naplnění deklarovaného cíle vymezení plochy ZZ na jejich pozemcích nebrání plocha Z.24, která počítá s výstavbou komunikace. Nejvyšší správní soud však přesto nepovažuje rozsudek krajského soudu za nepřezkoumatelný. Krajský soud totiž vyšel z toho, že cíl přijatého řešení byl v procesu pořizování změny ÚP jasně deklarován, a to i v kontextu požadavků Agentury.

[50] Pořizovatel začal uvažovat o podobné regulaci v reakci na vyjádření Agentury ze dne 4. 6. 2020. To vyplývá ze Zprávy o vyhodnocení připomínek, požadavků a podnětů ze srpna 2020, v níž pořizovatel uvedl, že tento požadavek byl doplněn do návrhu zadání změny územního plánu jako součást bodu XIV. kapitoly Eae. V přepracované Zprávě o uplatňování územního plánu obce Třebušín, kterou schválilo zastupitelstvo odpůrkyně, je v souvislosti s požadavkem Agentury uvedeno, že bude prověřena možnost změny vybraných stávajících ploch smíšených obytných na okrajích sídel na nový typ plochy s funkčním využitím „soukromé zahrady“.

[51] To se v konečném důsledku projevilo také v odůvodnění územního plánu, v němž je v zásadě shrnuto výše uvedené. Vymezení ploch ZZ má původ v požadavku Agentury. Jejich účelem je zajistit ochranu zeleně zahrad, která tvoří přechod sídel do volné krajiny, což je významný znak kulturní krajiny Českého středohoří. Plochy byly vymezeny na základě konzultací s Agenturou. Jde o plochy v okrajových partiích zastavěného území. Následuje umístění jednotlivých ploch. Pozemky stěžovatelů spadají pod *plochu na jižním okraji D. T.*

pokračování

[52] Nejvyšší správní soud nemá na rozdíl od stěžovatelů za to, že by plocha Z.24 negovala cíl, k němuž má směřovat vymezení ploch ZZ. Z ničeho nevyplývá, že by z důvodu plánovaného vybudování komunikace k čistírně odpadních vod již nebylo možné chránit při jižním okraji zástavby D. T. zeleně zahrad za účelem vytvoření přechodu sídel. Byť lze očekávat, že plocha Z.24 jistý vliv na ochranu zeleně zahrad může mít, neznamená to, že by plocha ZZ automaticky pozbývala svůj smysl.

[53] Komunikace plánovaná v ploše Z.24 má umožnit dopravní obslužnost plochy Z.25, v níž má být realizována čistírna odpadních vod, kterou by nebylo možné obsloužit pomocí stávající komunikace (str. 37 odůvodnění změny ÚP). Komunikace tedy má sloužit širšímu (celospolečenskému) účelu. Obecně není vyloučené, aby odpůrkyně v rámci práva na samosprávu tento zájem upřednostnila před ochranou zeleně zahrad. Ani to však neznamená, že zájem na ochraně zeleně zahrad nemůže převážet zase v jiném případě (např. právě v porovnání se zájmem na výstavbě domů pro bydlení či jiných větších staveb). Ostatně zájem na ochraně zeleně zahrad není absolutní ani v samotných plochách ZZ, v nichž je také umožněna výstavba. Jde sice o drobnější stavby, jako jsou altány, zahradní domky či bazény, i ty však znamenají úbytek prostoru pro zeleně.

[54] Pořizovatel ve vyjádření k žalobě a odpůrkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti upozornili, že výstavba komunikace nebude mít na dálkový pohled na krajinu žádný vliv. Stěžovatelé považují kritérium dálkového pohledu za bezvýznamné. Nejvyšší správní soud však připomíná, že smyslem ochrany zeleně zahrad je vytvoření přechodu sídel do volné krajiny. V tomto kontextu není kritérium dálkového pohledu (resp. výšky staveb) nutně bezvýznamné. Liniová stavba totiž může vytvořit daleko hladší přechod do volné krajiny než právě třeba stavby pro bydlení či jiné vyšší stavby. Tudíž ani případná výstavba komunikace podél jižní hranice pozemků stěžovatelů, kde již zahrady přecházejí do volné krajiny, nevylučuje, že by plochy ZZ nemohly plnit svůj účel.

[55] Je nutné připomenout, že předmětem přezkumu není proporcionalita přijatého řešení. Není tudíž možné zabývat se tím, zda zásah do vlastnického práva stěžovatelů je přiměřený ve vztahu k tomu, že v důsledku plochy Z.24 mohou mít plochy ZZ potenciálně nižší efekt na vytvoření přechodu sídel do volné krajiny. K tomuto poměřování přitom námitka stěžovatelů v konečném důsledku směřuje. Její podstatou je totiž opět zpochybnění výběru konkrétních pozemků (viz bod [40] tohoto rozsudku). Krajský soud vysvětlil, že námitkami souvisejícími s přiměřeností řešení se nemohl zabývat, k čemuž Nejvyšší správní soud přihlédl při formulování závěru, že napadený rozsudek není v této části nepřezkoumatelný.

[56] Z těchto důvodů Nejvyšší správní soud uzavírá, že záměr odpůrkyně sledovaný vymezením ploch ZZ jasně vyplývá ze změny ÚP, jejího odůvodnění a dalších dokumentů založených ve správním spisu. Pouze proto, že v sousedství plochy ZZ vymezené na pozemcích stěžovatelů byla nově vymezena plocha Z.24, nelze považovat tento záměr za nedosažitelný. Odpůrkyně tak splnila minimální požadavky na odůvodnění změny ÚP, které jsou vyžadovány v případě, kdy vlastník dotčený změnou neuplatnil v rámci jejího pořizování námitky proti navrhovanému řešení. Změna ÚP není vnitřně rozporná.

[57] Stěžovatelé dále uplatnili námitky proti výroku II. rozsudku krajského soudu, kterým jim byla uložena povinnost nahradit odpůrkyni náklady řízení o návrhu ve výši 8 228 Kč. Kasační stížnost není v této části nepřijatelná podle § 104 odst. 2 s. ř. s., neboť stěžovatelé napadli nákladový výrok společně s výrokem ve věci samé (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 1. 6. 2010, č. j. 7 Afs 1/2007-64, č. 2116/2010 Sb. NSS).

[58] Stěžovatelé nesouhlasí s tím, že krajský soud přiznal odpůrkyni náhradu za úkon právní služby spočívající ve vyjádření k návrhu ze dne 14. 11. 2024, neboť v zásadě spočívá toliko v odkazu na vyjádření pořizovatele změny ÚP. S touto námitkou se Nejvyšší správní soud ztotožnil.

[59] Zástupce odpůrkyně ve vyjádření ze dne 14. 11. 2024 uvedl, že se ztotožňuje s vyjádřením pořizovatele. Dále stručně shrnul, že stěžovatelé tím, že nepodali námitky v rámci prvního projednání návrhu, ztratili možnost námitky podat. Zástupce odpůrkyně zaslal krajskému soudu spolu s tímto vyjádřením vyjádření Městského úřadu Litoměřice, jakožto pořizovatele změny ÚP, ze dne 31. 10. 2024. Vyjádření pořizovatele však není úkonem, za nějž by měla zástupci odpůrkyně náležet odměna. Náklady na jeho pořízení (spočívající např. i v odměně zástupce) totiž odpůrkyni nevznikly. V samotném vyjádření pořizovatele je uvedeno, že na něm pracoval s projektantem, o odpůrkyni či jejím zástupci se v něm nehovoří (odpůrkyně udělila svému zástupci plnou moc až po sepisu vyjádření pořizovatele dne 4. 11. 2024). Za úkon právní služby nelze považovat ani zaslání takového vyjádření spolu s průvodním dopisem.

[60] Zástupci odpůrkyně by samozřejmě mohla náležet odměna za sepis samotného vyjádření k návrhu ze dne 14. 11. 2024. V tomto podání se věci samé týkají tři věty, podle nichž mohli stěžovatelé uplatnit své námitky pouze vůči prvnímu návrhu změny ÚP, nikoliv proti jeho upravené podobě.

[61] Nejvyšší správní soud nepopírá, že i stručným vyjádřením může zástupce efektivně hájit práva účastníka, a to zvláště když stručná argumentace míří přímo k jádru věci. Stručnost vyjádření tak sama o sobě nemusí být překážkou, pro niž by nebylo možné považovat vyjádření za úkon právní služby, za který náleží zástupci odměna. Relevantním kritériem v tomto případě však je důvodnost (tj. účelnost) vynaložených nákladů (§ 60 odst. 1 s. ř. s.). Za účelně vynaložené náklady lze považovat pouze ty, které musela procesní strana nezbytně vynaložit, aby mohla řádně hájit své porušené nebo ohrožené subjektivní právo u soudu (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 25. 7. 2012, sp. zn. I. ÚS 988/12, bod 23).

[62] Z tohoto důvodu je třeba zvažovat účelnost jednotlivých úkonů podle konkrétních okolností (srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 24. 8. 2016, sp. zn. 33 Cdo 273/2016). Účelnost lze posuzovat i z hlediska obsahu úkonu právní služby. Lze tedy přihlídnout i k obsahu vyjádření, které má být považováno za úkon právní služby (srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 14. 3. 2017, sp. zn. 22 Cdo 5233/2016).

[63] V této věci bylo třeba s ohledem na návrhové body uplatněné stěžovateli řešit několik okruhů otázek. Zásadní otázkou, od které se odvíjel směr a rozsah dalšího přezkumu, bylo posouzení možnosti uplatnit v soudním řízení námitky zpochybňující proporcionalitu

pokračování

přijatého řešení. Za tímto účelem bylo třeba především hodnotit, zda stěžovatelé uplatnili námitky proti návrhu změny ÚP, popř. intenzitu zásahu do jejich vlastnického práva, a dále otázku, zda je změna ÚP alespoň v obecné rovině dostatečně odůvodněna.

[64] Je pravdou, že odpověď na otázku, zda stěžovatelé podali námitky proti návrhu změny ÚP, byla v konečném důsledku poměrně jasná. Jednalo se totiž o jednoduchou aplikaci § 53 odst. 2 stavebního zákona. I kdyby snad Nejvyšší správní soud bral vyjádření odpůrkyně v řízení před krajským soudem jako stručné pojednání k této dílčí, avšak zásadní a určující otázce, nebylo možné považovat takové vyjádření v kontextu dané věci za účelné (nezbytné) k uplatňování práv odpůrkyně.

[65] Zohlednit je třeba především osmistránkové vyjádření pořizovatele, který se obsáhle a důkladně vyjádřil téměř ke každému odstavci návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Zabýval se všemi aspekty věci. Pořizovatel samozřejmě nehájil práva odpůrkyně přímo, avšak svým podáním zjevně hájil výsledek své práce tak, aby změna ÚP obstála při přezkumu před krajským soudem. Krajský soud musel vzít obsah vyjádření pořizovatele do úvahy a vypořádat se s ním, neboť odpůrkyně na ně odkázala, tj. osvojila si je jako vlastní procesní stanovisko.

[66] Pořizovatel se poměrně podrobně (v rozsahu jedné strany) vyjádřil i k otázce, zda stěžovatelé uplatnili proti návrhu změny ÚP námitky. Oproti tomu zmíněné tři věty ve vyjádření odpůrkyně jsou spíše shrnutím než argumentací, která by k takovému závěru vedla.

[67] Lze tak shrnout, že ačkoliv pořizovatel nebyl účastníkem řízení, sepsal pro potřeby odpůrkyně podrobné vyjádření ke všem návrhovým bodům, na které odpůrkyně pouze odkázala, aniž by k němu cokoliv dodala nebo prezentovala vlastní náhled na návrhové body. Za této situace má Nejvyšší správní soud za to, že úkon spočívající v sepsu vyjádření odpůrkyně ze dne 14. 11. 2024 nelze považovat za účelný úkon právní služby, za který by jí náležela náhrada nákladů řízení. Krajský soud tedy pochybil, jestliže výši nákladů řízení odpůrkyně stanovil za dva úkony právní služby, neboť podle obsahu soudního spisu zástupce odpůrkyně učinil pouze jeden účelný úkon právní služby podle § 11 odst. 1 písm. a) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif). Z tohoto důvodu Nejvyšší správní soud zrušil výrok II. napadeného rozsudku.

[68] Namítli-li stěžovatelé, že existují důvody zvláštního zřetele hodné ve smyslu § 60 odst. 7 s. ř. s. pro to, aby v případě zamítnutí návrhu soud nepřiznal odpůrkyni náhradu nákladů řízení, není zřejmé, o které důvody se jedná. Nejvyšší správní soud výše zhodnotil účelnost úkonu spočívajícího v sepsu vyjádření k návrhu, nicméně důvody hodné zvláštního zřetele, pro něž by odpůrkyni vůbec neměla být přiznána náhrada nákladů řízení, neshledal.

IV. Závěr a náklady řízení

[69] Na základě výše uvedeného dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost v části směřující proti výroku I. napadeného rozsudku není důvodná, a proto ji v tomto rozsahu podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl. Kasační stížnost v části směřující proti výroku II. je důvodná, a proto Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu v tomto rozsahu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. V dalším řízení tak krajský soud rozhodne pouze o náhradě nákladů řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy v souladu s právním názorem Nejvyššího správního soudu, jímž je krajský soud vázán (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[70] Listinami, které stěžovatelé přiložili k doplnění kasační stížnosti, Nejvyšší správní soud důkaz neprovedl, neboť jsou součástí správního spisu, jímž se v soudním řízení správním důkaz neprovádí.

[71] Za dané procesní situace je na Nejvyšším správním soudu, aby rozhodl o nákladech řízení o kasační stížnosti, neboť tímto rozsudkem je řízení ve věci samé skončeno (viz usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 7 Afs 1/2007-64, bod 37).

[72] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti soud rozhodl podle úspěchu ve věci v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Pokud jde o míru procesního úspěchu jednotlivých účastníků, je třeba připomenout, že předmětem řízení o kasační stížnosti bylo jednak posouzení věci samé, jednak posouzení zákonnosti výroku o náhradě nákladů řízení před krajským soudem. Pokud jde o přezkum meritorního výroku, byla procesně úspěšná odpůrkyně. Ve vztahu k nákladovému výroku byli naopak procesně úspěšní stěžovatelé. Přezkum výroku ve věci samé tvořil nicméně stěžejní část sporu, naproti tomu přezkum výroku o náhradě nákladů řízení měl zjevně okrajový význam, neboť i přípustnost kasační stížnosti proti němu byla závislá na přípustnosti kasační stížnosti ve věci samé. Již to předznamenává, že míra procesního úspěchu odpůrkyně převažovala nad mírou jejího procesního neúspěchu, kdežto u stěžovatelů je tomu přesně naopak (viz rozsudky NSS ze dne 31. 1. 2018, č. j. 8 As 208/2017-37, bod 28, ze dne 17. 8. 2016, č. j. 7 As 309/2015-51, ze dne 14. 4. 2016, č. j. 10 As 67/2015-28, bod 46, či ze dne 17. 1. 2025, č. j. 5 As 3/2024-23, bod 54).

[73] Kvantifikovat míru procesního úspěchu není snadné, neboť hodnotu předmětu sporu nelze na základě dostupných podkladů přesně vyčíslit. Nejvyšší správní soud vyšel z toho, že podstatou návrhu stěžovatelů na zrušení opatření obecné povahy bylo dosáhnout zrušení regulace, která vedla k tomu, že na jejich pozemcích nelze postavit stavbu pro bydlení, což zcela zásadním způsobem snížilo hodnotu pozemků [v případě pozemku stěžovatelky b) jde o výměru 1 483 m², v případě pozemku stěžovatele a) o výměru kolem 1 000 m²]. Odhadem se jedná o snížení hodnoty pozemků řádově ve statisících korun pro každého stěžovatele. Oproti tomu krajským soudem přiznaná náhrada nákladů řízení činila 8 228 Kč vč. DPH a stěžovatelé konkrétně rozporovali pouze úkon v hodnotě 4 114 Kč vč. DPH. Odhlédnout nelze ani od toho, že nezákonnost rozhodnutí o náhradě nákladů řízení není odpůrkyni přičitatelná. Po zvážení těchto okolností dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že míra procesního úspěchu stěžovatelů (a z druhého pohledu procesního neúspěchu odpůrkyně) je zcela nepatrná. Odpůrkyně, která tedy dosáhla prakticky úplného procesního úspěchu, má právo na náhradu nákladů řízení v plné výši.

pokračování

[74] Odpůrkyni vznikly v řízení o kasační stížnosti náklady spočívající v nákladech na zastoupení advokátem, které lze vzhledem k tomu, že je malou obcí, která nevykonává působnost orgánu územního plánování ani stavebního úřadu, považovat za účelně vynaložené (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47, č. 3228/2015 Sb. NSS, bod 29, či rozsudek NSS ze dne 25. 8. 2020, č. j. 8 As 102/2018-62, bod 58). Ke stejnému závěru dospěl též krajský soud, stěžovatelé proti tomu v kasační stížnosti nic nenamítali. Tyto náklady tvoří odměna zástupce odpůrkyně za jeden úkon právní služby (sepis vyjádření ke kasační stížnosti) ve výši 4 620 Kč a dále paušální náhrada hotových výdajů ve výši 450 Kč [§ 7, § 9 odst. 5, § 11 odst. 1 písm. d) a § 13 odst. 4 advokátního tarifu, ve znění účinném od 1. 1. 2025]. Jelikož zástupce odpůrkyně je společníkem právnické osoby zřízené podle zvláštních právních předpisů upravujících výkon advokacie a tato právnická osoba je plátcem DPH, patří k nákladům řízení odpůrkyně náhrada daně, kterou je tato právnická osoba povinna odvést z odměny za zastupování a náhrady hotových výdajů (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). Tato částka činí 1 064,70 Kč a odpovídá 21 % z částky 5 070 Kč. Odpůrkyni tedy v souvislosti s řízením o kasační stížnosti vznikly náklady ve výši 6 134,70 Kč. Každý stěžovatel je povinen zaplatit odpůrkyni jednu polovinu z této částky, tj. 3 067,35 Kč k rukám jejího zástupce (§ 149 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, užitý na základě § 64 s. ř. s.) v přiměřené lhůtě 30 dnů.

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

V Brně dne 13. listopadu 2025

Tomáš Kocourek
předseda senátu