

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Miloslava Výborného a soudců Mgr. Petry Weissové a JUDr. Michala Mazance v právní věci navrhovatele: **L. J.**, zastoupeného JUDr. Danem Dvořáčkem, advokátem se sídlem Opletalova 37, Praha 1, proti odpůrci: **Frymburk**, se sídlem Náměstí 78, Frymburk, zastoupenému Mgr. Janem Röhrichem, advokátem se sídlem Tylova 382/2, Písek, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy č. 1/2012 - změny č. 3 územního plánu sídelního útvaru Frymburk, schváleného usnesením zastupitelstva odpůrce ze dne 31. 10. 2012, č. 93/2012, o kasační stížnosti navrhovatele proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 27. 1. 2016, čj. 10 A 191/2015 - 63,

takto:

I. Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 27. 1. 2016, čj. 10 A 191/2015 – 63, **se zrušuje**.

II. Opatření obecné povahy č. 1/2012 - změna č. 3 územního plánu sídelního útvaru Frymburk, schválené usnesením zastupitelstva odpůrce ze dne 31. 10. 2012, č. 93/2012, **se zrušuje v části** týkající se pozemků parc. č. X a X v k. ú. F. dnem právní moci tohoto rozsudku.

III. Odpůrce **je povinen** zaplatit navrhovateli náhradu nákladů řízení ve výši **18 228 Kč** k rukám zástupce navrhovatele do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I.

[1] Zastupitelstvo odpůrce usnesením ze dne 31. 10. 2012, č. 93/2012, schválilo rozhodnutí o vydání Změny č. 3 územního plánu sídelního útvaru Frymburk formou

opatření obecné povahy č. 1/2012 (dále jen „změna č. 3 územního plánu“ nebo „opatření obecné povahy“). V něm odpůrce zařadil navrhovatelovy pozemky (parc. č. X a X v k. ú. F., dále také jen „pozemky“), nacházející se v plochách č. 3403 a č. 3404, k funkčnímu typu „*Veřejná prostranství – nábřežní promenáda (X)*“.

[2] V průběhu projednávání změny č. 3 územního plánu navrhovatel brojil proti návrhu na přeřazení pozemků, jichž je vlastníkem, do ploch funkčního typu „*Veřejná prostranství – nábřežní promenáda (X)*“ námitkami. Požadoval přiřadit tyto pozemky do funkční plochy jako ostatní sousední pozemky [„*Rezidenčně komerční plochy nižší intenzity (VII)*“], neboť i před změnou č. 3 územního plánu tvořily s těmito jednu plochu se stejným funkčním využitím. Odpůrce námitkám navrhovatele nevyhověl.

II.

[3] Navrhovatel se u Krajského soudu v Českých Budějovicích domáhal zrušení opatření obecné povahy č. 1/2012 - změny č. 3 územního plánu sídelního útvaru Frymburk, v části týkající se pozemků v jeho vlastnictví. Krajský soud napadeným rozsudkem jeho návrh na zrušení části opatření obecné povahy zamítl. Návrhové body uplatněné stěžovatelem neshledal důvodnými. Dospěl k závěru, že změna č. 3 územního plánu není vůči navrhovateli diskriminační, jelikož do funkční plochy (X) byly zahrnuty i jiné než jen navrhovatelovy pozemky, jejichž vlastníci jsou v užívání svých pozemků omezeni stejně jako navrhovatel. Krajský soud sice dovodil, že změnou č. 3 územního plánu bylo zasaženo do vlastnického práva navrhovatele, současně ale uvedl, že územní plánování je třeba zásadně považovat za ústavně legitimní. I tvrzený zásah do vlastnického práva navrhovatele proto považoval za ústavně legitimní a „*o zákonné cíle opřený důvod*“. Krajský soud shledal, že úprava funkčních ploch v dotčeném území, kde se nacházejí i navrhovatelovy pozemky, je v souladu s cíli a úkoly územního plánování a není v rozporu se zásadou subsidiarity a minimalizace zásahů. Nakonec doplnil, že není oprávněn se vyjadřovat ke vhodnosti a účelnosti způsobu využití území, které ohledně ploch, v nichž se nacházejí i navrhovatelovy pozemky, zvolil odpůrce.

III.

[4] Navrhovatel (dále jen „stěžovatel“) brojil proti rozsudku krajského soudu kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Domáhal se zrušení napadeného rozsudku, jakož i opatření obecné povahy v části týkající se jeho pozemků.

[5] Změna č. 3 územního plánu podle stěžovatele odporuje zákonu a vybočuje ze zásad územního plánování, jelikož nedostatečně poměřuje veřejné a soukromé zájmy vlastníků pozemků, kterých se dotýká, a nesměřuje k dosažení zamýšleného cíle nejšetrnějším z možných způsobů. Důsledkem změny č. 3 územního plánu je nepřiměřený zásah do vlastnického práva stěžovatele.

[6] Stěžovatel v kasační stížnosti vytkl, že pozemky, které shodně jako jeho náležely před změnou č. 3 územního plánu mezi „*Komerční plochy a plochy občanského vybavení specifikované*“ odpůrce v převážné většině přeřadil do plochy s funkcí „*Rezidenčně komerční plochy nižší intenzity (VII)*“. Naproti tomu jeho pozemky spolu s dalšími dvěma ve vlastnictví odpůrce (parc. č. X a X), které také před změnou č. 3 územního plánu byly součástí plochy s regulativem „*Komerční plochy a plochy občanského vybavení specifikované*“,

přeřadil do ploch s funkcí „*Veřejná prostranství – nábřežní promenáda (X)*“. Stěžovatel proto vznesl námitku diskriminace, tj. nestejného zacházení ve srovnatelných případech, jelikož s jeho pozemky bylo v rámci změny č. 3 územního plánu bez legitimního důvodu naloženo nápadně odlišně než s většinou okolních pozemků, funkčně souvisejících s těmi jeho. Krajský soud důvod pro toto odlišné zacházení s pozemky neozřejmil, proto stěžovatel považoval napadený rozsudek za nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

[7] Stěžovatel v kasační stížnosti vyslovil nesouhlas s aplikací § 3 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území (dále jen „vyhláška č. 501/2006 Sb.“), týkající se požadavku na sjednocování či nerozdrobování ploch územním plánem, na nějž poukázal odpůrce ve vyjádření k návrhu na zrušení opatření obecné povahy, který vzal krajský soud v napadeném rozsudku za směrodatný. Poukázal na to, že právě vzhledem k požadavku na ochranu vlastnického práva a minimalizace zásahů nelze vyloučit výjimky z požadavků vyplývajících z § 3 odst. 1 této vyhlášky.

[8] Při projednávání změny č. 3 územního plánu pracoval odpůrce v souvislosti s uplatněnou námitkou stěžovatele s alternativní variantou vymezení funkčních ploch v předmětném území. Podle ní by zůstala zachována nábřežní promenáda v šíři 15 m a zbylá část pozemků nacházejících se v plochách č. 3403 a č. 3404 (kam spadaly i pozemky stěžovatele) by byla přiřazena k plochám č. 87 a č. 116 s funkcí „*Rezidenčně komerční plochy nižší intenzity (VII)*“ (dále také jen „variantní návrh vypořádání námitek“). Takový postup pokládal stěžovatel za proporcionální a v souladu s požadavky vyhlášky č. 501/2006 Sb. Za přepjatý formalismus proto považoval, že odpůrce uvedené variantní řešení uspořádání funkčních ploch v dotčené části území odmítl právě s odkazem na § 3 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb., což navíc vysvětlil teprve ve vyjádření k návrhu na zrušení části opatření obecné povahy v řízení před krajským soudem.

[9] Krajský soud podle stěžovatele dospěl k nesprávnému právnímu závěru, pokud upřednostnil v napadeném rozsudku právě požadavky podzákonné (technické) regulace vyplývající z vyhlášky č. 501/2006 Sb. před principem ochrany vlastnického práva, požadavkem minimalizace zásahů do něj a pokud nerespektoval zásadu proporcionality a subsidiarity zásahů. Stěžovatel svoji argumentaci podpořil poukazem na závěry vyplývající z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009 – 120 a také z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2011, čj. 1 Ao 4/2011 – 42. Zdůraznil, že vymezením nejnutnějších částí jeho pozemků pro vybudování pobřežní promenády a přístupové cesty, jak odpůrce alternativně zvažoval (viz bod [8]), by bylo dosaženo obdobného cíle jako změnou č. 3 územního plánu, avšak šetrněji vůči stěžovateli. Krajský soud k této nabízející se variantě řešení situace v území nepřihlédl a v rozsudku se k ní nevyjádřil. I proto je jeho rozsudek nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

[10] Stěžovatel dále namítal, že v důsledku změny č. 3 územního plánu došlo k zásadnímu snížení užitné hodnoty jeho pozemků. Územní plán před nynější změnou řadil jeho pozemky mezi „*Komerční plochy a plochy občanského vybavení specifikované*“. To mu umožňovalo realizovat záměr na vystavění jednopodlažní dřevostavby se zastavěnou plochou 35 m^2 nebo jinak své pozemky komerčně využít. Přeřazení jeho pozemků mezi funkční plochy „*Veřejná prostranství – nábřežní promenáda (X)*“ však brání výstavbě

jakýchkoliv budov, s výjimkami drobných dočasných staveb. Textová část výroku opatření obecné povahy charakterizuje plochy zařazené k funkčnímu typu (X) jako „*[p]lochy pro architektonizaci a zprůchodnění pobřežního pásu ve vazbě na promenádní a cyklistickou stezku*.“ Přestože uvažovaná promenáda či cyklostezka by procházela pouze západním cípem pozemků stěžovatele (v šíři asi 2 m, využito pro tento účel by bylo celkem asi 6 m^2 plochy jeho pozemků), zahrnul odpůrce do funkční plochy (X) tyto pozemky v celé jejich výměře (53 m^2 + 335 m^2). Uvedený zásah do vlastnického práva považoval stěžovatel za nepřiměřený. K zamýšlenému cíli bylo možno dojít právě volbou variantního návrhu vypořádání námitek.

[11] Stěžovatel měl za to, že krajský soud vyslovil nesprávné právní závěry k otázce neexistence přístupové cesty na pozemky. Dospěl totiž k závěru, že k pozemkům neexistovala v době jejich koupě přístupová cesta, čímž odůvodnil nižší užitnou hodnotu stěžovatelových pozemků. Z toho dovodil, že změnou č. 3 územního plánu není stěžovatel poškozen. Na jiném místě rozsudku konstatoval, že územní plán odpůrce počítá s vybudováním cesty vedoucí právě přes pozemek stěžovatele, která má propojit centrální část sídla s nábřežím lipenské přehrady. Uvedené závěry považoval stěžovatel za rozporné. Krajský soud nadto důkazně ignoroval fotodokumentaci předloženou stěžovatelem k prokázání faktické existence přístupové cesty jako veřejné účelové komunikace.

[12] Stěžovatel konečně namítal nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku též pro jeho vnitřní rozpornost. Tu spatřoval v protikladných závěrech, ke kterým krajský soud dospěl při hodnocení míry omezení vlastnického práva k pozemkům. Na straně jedné vyslovil, že k omezení vlastnického práva stěžovatele došlo a tento jej musí strpět, na straně druhé však dovodil, že k zásahu do vlastnického práva nedošlo.

IV.

[13] Ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhl odpůrce kasační stížnost zamítnout. Měl za to, že stěžovatel nepřípustným způsobem rozšiřuje svoji argumentaci o další důvody, které neuplatnil v řízení před krajským soudem. Stěžovatel v řízení před krajským soudem napadal způsob vypořádání námitek uplatněných v procesu pořizování změny č. 3 územního plánu, nikoli však zákonnost celého procesu jejího pořízení, jak činí nyní v kasační stížnosti.

[14] Odpůrce odkázal na své vyjádření učiněné v řízení před krajským soudem a v rámci něj též na vyjádření projektanta změny č. 3 územního plánu, Ing. Arch. F. P., Ph. D., které bylo jeho součástí. Z vyjádření projektanta citoval důvody, které jej vedly k zařazení pozemků do funkční plochy (X) a pro něž nelze považovat zásah do vlastnického práva stěžovatele za nepřiměřený. Způsob vypořádání námitky, proti němuž se stěžovatel vymezil, odhlasovalo zastupitelstvo odpůrce v rámci své samostatné působnosti, do níž podle odpůrce nelze zasahovat.

[15] K námitce nesprávného použití § 3 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb. odpůrce uvedl, že odkazem na tuto podzákonnou normu ve vyjádření k návrhu na zrušení opatření obecné povahy podpořil svá tvrzení v řízení před krajským soudem. Požadavky uvedené vyhlášky nebyly stěžejní pro přehodnocení způsobu vypořádání námitek stěžovatele.

Vzhledem k malé výměře dotčených pozemků stěžovatele však nepovažoval odkaz na § 3 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb. za přepjatý formalismus.

[16] Odpůrce ve vyjádření ke kasační stížnosti potvrdil, že při projednávání změny č. 3 územního plánu pracoval s variantním návrhem vypořádání námitek stěžovatele ve znění předestřeném v kasační stížnosti. Přehodnocení původního návrhu vypořádání námitek v tomto variantním návrhu vypořádání námitek (viz bod [8]) nepovažoval za rozporné se zákonem.

[17] Nakonec odpůrce doplnil, že stěžovatel není provedenou změnou č. 3 územního plánu „poškozen". Územní plán není nástrojem pro automatické zhodnocení pozemků. Ačkoli nelze vyloučit, že ke zhodnocení dojít může, neexistuje na něj právní nárok. K pozemkům stěžovatele v současné době není zajištěn přístup z veřejné komunikace; změna č. 3 územního plánu navrhuje teprve budoucí komunikační propojení břehu a centra sídla.

V.

[18] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[19] Kasační stížnost je důvodná.

[20] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval tvrzenou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů. Pokud by totiž námitku shledal opodstatněnou, bylo by to zjevně překážkou věcného přezkumu napadeného rozsudku z dalších kasačních důvodů. Při tomto posouzení kasační soud shledal, že stěžovatelově námitce je třeba přiznat důvodnost; napadený rozsudek je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

[21] Není sporu o tom, že stěžovatel uplatnil řádně a včas námitky proti návrhu změny č. 3 územního plánu odpůrce ve smyslu § 52 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), kterými brojil proti zařazení svých pozemků do funkční plochy *„Veřejná prostranství – nábřežní promenáda (X)"*. Považoval za nepřiměřené, že odpůrce převážnou část sousedních pozemků, jež původně tvořily s těmi jeho jednu funkční plochu, zařadil mezi *„Rezidenčně komerční plochy nižší intenzity (VII)"*, pouze úzký pás jejich výměry při břehu vodní nádrže Lipno určil pro zahrady (plochy funkčního typu XXI), kdežto jeho pozemky se staly v celé své výměře součástí funkční plochy (X). V námitkách proto vznesl požadavek, aby odpůrce přiřadil jeho pozemky do funkční plochy s kódem (VII), stejně jako je tomu u pozemků sousedních (např. parc. č. 150/5, 150/6, 154/8). Takové řešení považoval za šetrnější, protože plochy s regulativem (VII) se z hlediska přípustného využití nejvíce blíží charakteristice původních ploch, kam stěžovatelovy pozemky spadaly před změnou č. 3 územního plánu.

[22] Mezi účastníky je také nespornou skutečností, že odpůrce před schválením změny č. 3 územního plánu pracoval s variantním řešením vypořádání námitek v následujícím znění: *„VYHOVĚT ČÁSTEČNĚ, podél břehu zůstane zachována nábřežní promenáda*

v potřebné šíři cca 15m. Zbylá část předmětných pozemků (plochy č. 3403 a 3404) bude přiřazena k lokalitám č. 87 a 116 s kódem VII. Komunikace mezi plochami 3403 a 3404 (resp. mezi plochami 87 a 116), musí zůstat zachována."

[23] V průběhu projednávání změny č. 3 územního plánu odpůrce uvedený variantní návrh vypořádání námitek přehodnotil a nakonec o námitkách rozhodl tak, že jim ani zčásti nevyhověl s odůvodněním, že *„[p]rimární je zde zachování průchozího pruhu podél břehu pobřežní promenády, jinak by byl zcela narušen a popřen tento významný prvek urbanistické koncepce celého sídla. Návrh ploch veřejné zeleně, podtyp VEŘEJNÁ PROSTRANSTVÍ – NÁBŘEŽNÍ PROMENÁDA (X.) navíc naplňuje potřeby obyvatel blízkých bytových domů. Tento návrh ploch veřejné zeleně rovněž doplňuje propojení břehu Lipna s centrální částí sídla komunikací východ – západ.*"

[24] Jak dovodil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 11. 2010, č. 1 Ao 5/2010 – 169, na odůvodnění rozhodnutí o námitkách je třeba klást stejné obsahové požadavky jako na jakékoli jiné správní rozhodnutí, mezi něž náleží i požadavek přezkoumatelnosti rozhodnutí. Z rozhodnutí musí být seznatelné, z jakého důvodu považuje odpůrce námitky uplatněné osobou oprávněnou za liché, mylné nebo vyvrácené, nebo proč považuje skutečnosti předestírané osobou oprávněnou za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy za vyvrácené. Ve smyslu § 172 odst. 5 s. ř. je rozhodnutí o námitkách, které musí obsahovat vlastní odůvodnění, součástí odůvodnění opatření obecné povahy.

[25] Pokud tedy oprávněná osoba (zde stěžovatel) uplatnila proti návrhu územního plánu námitky, bylo povinností odpůrce o nich rozhodnout, důvody svého rozhodnutí vyložit a uvést, proč uplatněné námitky považoval za nedůvodné. V nyní posuzované věci odpůrce sice splnil svoji formální povinnost o námitkách stěžovatele rozhodnout a své rozhodnutí odůvodnil, toto odůvodnění však nesplňuje materiální požadavky na odůvodnění rozhodnutí ve smyslu § 68 odst. 3 s. ř. ve smyslu judikaturních požadavků vyložených v bodě [24].

[26] Ačkoliv si je Nejvyšší správní soud vědom závěru obsaženého v nálezu Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, v němž vyslovil: *„Požadavky (...) vůči zastupitelstvu obce, pokud jde o detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami vlastníka pozemku uplatněnými proti územnímu plánu, nesmí být přemrštěné. Takové přehnané požadavky jsou výrazem přepjatého formalismu (...)*", v nyní posuzované věci přesto shledal odůvodnění obsažené v rozhodnutí o námitkách, jež se stalo součástí napadeného opatření obecné povahy, z dále uvedených důvodů nedostatečným.

[27] Požadavky na detailnost odůvodnění rozhodnutí o námitkách jsou nepochybně dány určitostí samotných námitek. Jestliže však sám odpůrce již v počátku vnesl do procesu pořizování územního plánu variantní řešení vymezení funkčních ploch, které v podstatě odpovídalo tomu, co namítal i stěžovatel, a v úvahu tedy přicházely dva způsoby uspořádání daného území, a tedy i vypořádání námitek stěžovatele, bylo na odpůrci, aby pečlivě tyto varianty zvážil a volbu přijatého řešení oproti jiným náležitě odůvodnil (k tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 8. 2016, čj. 10 As 145/2015 – 82). Této povinnosti odpůrce nedostál.

[28] K otázce posuzování nabízejících se variant řešení situace v území při projednávání územního plánu se přitom vyjádřil Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 18. 9. 2008, čj. 9 Ao 1/2008 - 34, tak, že *„[k] tomu, aby bylo možné následně posoudit, zda se příslušné rozhodnutí nachází v mantinelech daných zákonnými pravidly územního plánování obsaženými zejména ve stavebním zákoně, je nezbytné, aby příslušné správní orgány velice pečlivě zvážily všechny v úvahu přicházející varianty řešení území, a to především s ohledem na zajištění harmonického rozvoje lokality. Jimi zvolená varianta musí být následně dostatečným a přesvědčivým způsobem zdůvodněna, (...) Konkrétním odrazem těchto variabilit v území jsou nesporně právě námitky dotčených vlastníků, jež by měly být na pozadí výše uvedeného důkladně a zároveň citlivě posouzeny a zhodnocena jejich důvodnost, příp. nedůvodnost.“* Uvedené závěry jsou přitom plně použitelné i v nyní projednávané věci.

[29] V posuzované věci odpůrce na stěžovatelovy námitky reagoval v odůvodnění rozhodnutí pouze vyslovením potřeby zachování průchozího pásu podél břehu Vodní nádrže Lipno, což prostě kopíruje část z popisu změny č. 3.5 obsažené v části C.a urbanistické koncepce (srov. str. 11 textové části výroku opatření obecné povahy). Odpůrce ani stručně nevysvětlil, z jakých důvodů nepostačuje ve variantním řešení zvažovaný pás pro nábřežní promenády v šíři 15 m nebo proč pro průchod pobřežím není dostatečný stávající prostor mezi hranicí pozemků stěžovatele a úrovní vodní hladiny lipenské přehrady, zvláště když urbanistická koncepce vychází z potřeby *„zachování průchozího pásu“* a z opatření obecné povahy nevyplývá, proč stěžovatelem v námitkách uplatňovaný požadavek této potřebě bránil.

[30] Odpůrce v odůvodnění rozhodnutí o námitkách také vyslovil, že vymezení plochy (X) na pozemcích stěžovatele *„naplňuje potřeby obyvatel blízkých bytových domů“*. Nikterak ale nevyjasnil, o jaké potřeby se jedná, a proč tyto potřeby obyvatel bytových domů upřednostnil před zájmy stěžovatele.

[31] Za řádné vypořádání námitek stěžovatele nelze považovat ani poslední část odůvodnění, ve které odpůrce argumentuje potřebou propojení břehu Lipna s centrální částí sídla ve směru východ – západ. Z grafické části změny č. 3 územního plánu vyplývá, že plocha silniční dopravy vymezená mezi plochami č. 3403 a č. 3404 zasahuje svým umístěním jižní cíp pozemků stěžovatele. Se záměrem umístění pozemní komunikace však počítal již původní územní plán odpůrce před jeho změnou č. 3, jak kasační soud ověřil z grafické části napadeného opatření obecné povahy a v něm vyznačených změn. S tímto vymezením funkční plochy na části svých pozemků byl stěžovatel srozuměn a k uvedenému námitky nevznášel. Vypořádání jeho námitek poukazem na řešení nezpochybňované, které nedoznalo změn oproti předchozímu územnímu plánu, se tak jeví vzhledem k obsahu námitek jako zcela mimoběžné.

[32] V odůvodnění rozhodnutí o námitkách tedy odpůrce přesvědčivě nevypořádal, proč bylo nutné zařadit pozemky stěžovatele v celé jejich výměře do plochy *„Veřejná prostranství – nábřežní promenáda (X)“* a proč byla nevyhovující původně zvažovaná varianta uspořádání daného území, ani z jakých důvodů zájem na vytvoření ploch veřejných prostranství v subtypu *„nábřežní promenáda“* v dotčené lokalitě převážil nad zájmy stěžovatele. Nezabýval se ani namítanou nepřiměřeností omezení práv stěžovatele

plynoucí ze změny č. 3 územního plánu. Za nedostatečný je z tohoto pohledu třeba považovat též prostý odkaz na urbanistickou koncepci obsažený v odůvodnění rozhodnutí o námitkách. Z urbanistické koncepce, ani jejího odůvodnění bližší důvody přeřazení stěžovatelových pozemků do jiných funkčních ploch nelze bez dalšího dovodit.

[33] Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že teprve v řízení před krajským soudem odpůrce uváděl věcné a zcela konkrétní důvody, pro které se rozhodl stěžovatelovým námitkám nevyhovět a kterými se vypořádává s tvrzeními v nich obsaženými. Nedostatek odůvodnění rozhodnutí (zde opatření obecné povahy) však nelze nahrazovat argumentací uvedenou teprve ve vyjádření k návrhu na zrušení opatření obecné povahy (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2004, čj. 3 As 51/2003 - 58, či rozsudek ze dne 17. 12. 2008, čj. 1 As 80/2008 - 68).

[34] Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že rozhodnutí o námitkách stěžovatele je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, neboť z něj není zřejmé, proč odpůrce považuje námitky stěžovatele za liché, mylné či vyvrácené a proč považuje jím předestírané skutečnosti za nesprávné. Z rozhodnutí odpůrce nelze bez pochyb seznat, z jakých důvodů se přiklonil k jedné z možných variant vymezení funkčních ploch v území a proč variantní návrh vypořádání námitek, který původně zvažoval, nadále nevyhovuje zamýšlenému uspořádání daného území. Jelikož je ve smyslu § 172 odst. 5 s. ř. rozhodnutí o námitkách součástí odůvodnění napadené části opatření obecné povahy, trpí vadou nepřezkoumatelnosti i samotné opatření obecné povahy.

[35] K vadě nepřezkoumatelnosti přitom soud přihlíží z úřední povinnosti, neboť je pojmově spjata s jeho soudním přezkumem. Není podstatné, zda ji stěžovatel namítal (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2004, čj. 5 A 157/2002 - 35). Krajský soud proto pochybil, pokud napadenou část opatření obecné povahy pro nedostatek důvodů nezrušil a naopak podrobil věcnému přezkumu. Z uvedeného důvodu je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. i napadený rozsudek (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2007, čj. 5 Afs 115/2006 - 91).

[36] Nejvyšší správní soud nad rámec nutného uvádí následující. Ze spisového materiálu krajského soudu se podává, že navrhovatel v návrhu na zrušení části opatření obecné povahy označil soubor listinných důkazů (17 listin) a také v replice k vyjádření odpůrce navrhl dalších 9 listinných důkazů k prokázání svých tvrzení. Též odpůrce ve svém vyjádření učiněném v řízení před krajským soudem navrhl provést 4 listinné důkazy. Z obsahu protokolu o jednání před krajským soudem se však provedení žádného konkrétního důkazu nepodává a ani z napadeného rozsudku není zjevné, jak soud pojednal o těchto důkazních návrzích obou účastníků řízení. Vypořádáním důkazních návrhů nemůže být v protokolu o jednání zaznamenaná věta *„[d]oplnění dokazování navrhováno není“* za situace, kdy krajský soud žádné dokazování neprovedl (a pokud ano, tak to z protokolu o jednání neplyne – ke způsobu provedení listinných důkazů srov. § 129 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s). Ačkoli z § 52 odst. 1 s. ř. s. vyplývá, že rozhodnutí, které z navržených důkazů provede a které nikoliv, je výlučně na úvaze soudu, nezbavuje jej to povinnosti takový postup odůvodnit (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, čj. 5 Afs 147/2004 - 89, nebo nález Ústavního soudu ze dne 16. 2. 1995, sp.

zn. III. ÚS 61/94). Této povinnosti v projednávané věci krajský soud nedostál. I v případě, že by vada nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku nebyla založena důvody označenými shora v bodech [20] až [33] tohoto rozsudku, byl by Nejvyšší správní soud povinen podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. napadený rozsudek zrušit z důvodu opomenutých důkazů, neboť uvedená vada řízení předcházejícího vydání rozsudku mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé.

VI.

[37] Nejvyšší správní soud ze všech uvedených důvodů rozsudek krajského soudu zrušil podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. S ohledem na skutečnost, že důvody pro zrušení napadené části opatření obecné povahy existovaly již v řízení před krajským soudem, postupoval Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 2 písm. b) s. ř. s. a zrušil též napadenou část opatření obecné povahy, a to ke dni právní moci tohoto rozsudku (§ 101d odst. 2 s. ř. s.).

[38] Jelikož vytčený nedostatek přezkoumatelnosti postačoval ke zrušení napadeného rozsudku i napadené části opatření obecné povahy, Nejvyšší správní soud se dalšími kasačními námitkami nezabýval, neboť to považoval za předčasné.

[39] Tímto rozsudkem je řízení před správními soudy skončeno, proto Nejvyšší správní soud rozhodl rovněž o celkových nákladech soudního řízení (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Procesně úspěšným byl v dané věci stěžovatel, proto Nejvyšší správní soud zavázal odpůrce k náhradě jemu vzniklých nákladů řízení.

[40] Náklady řízení před krajským soudem zahrnují zaplacený soudní poplatek ve výši 5000 Kč. Náklady řízení o kasační stížnosti sestávají ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 5000 Kč, z nákladů spojených se zastoupením za dva úkony právní služby po 3100 Kč (převzetí a příprava zastoupení, sepis kasační stížnosti) a za dvě paušální náhrady hotových výdajů ve výši 300 Kč náležejících ke každému z těchto úkonů [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a), d) a § 13 odst. 3 vyhl. č. 177/1996 Sb., odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)]. Částku nákladů za zastoupení ve výši 6800 Kč zvýšil Nejvyšší správní soud podle § 57 odst. 2 s. ř. s. o částku 1428 Kč odpovídající dani z přidané hodnoty, kterou je zástupce stěžovatele jako její plátce povinen odvést. Celková výše nákladů řízení o kasační stížnosti činí 13 228 Kč.

[41] Odpůrce je tedy povinen nahradit stěžovateli k rukám jeho zástupce náklady řízení ve výši 18 228 Kč ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně 20. prosince 2016

JUDr. Miloslav Výborný

předseda senátu