

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudkyně Michaely Bejčkové a soudce Ondřeje Mrákoty v právní věci navrhovatele: **J. M.**, zast. JUDr. Luďkem Krajhanzlem, advokátem se sídlem V celnici 1040/5, Praha 1, proti odpůrkyni: **obec Cvrčovice**, se sídlem třída Rudé armády 142, Cvrčovice, zast. JUDr. Libuší Svobodovou, advokátkou se sídlem Ovenecká 13, Praha 7, proti opatření obecné povahy č. 1/2015 – územního plánu obce Cvrčovice vydaného usnesením zastupitelstva obce č. 6 ze dne 17. 6. 2015, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 11. 10. 2018, čj. 43 A 71/2018-81,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Navrhovatel **je povinen** zaplatit odpůrkyni náhradu nákladů řízení ve výši 4 114 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku do rukou její zástupkyně JUDr. Libuše Svobodové, advokátky.

Odůvodnění:

[1] Usnesením zastupitelstva obce č. 6 ze dne 17. 6. 2015 byl vydán územní plán obce Cvrčovice. Navrhovatelovy pozemky byly tímto územním plánem nově zařazeny do nezastavěného území a vymezeny jako plocha smíšená – zemědělská ochranná. (Původně šlo o pozemky v zastavěném území, které byly vymezeny jako plocha zemědělské výroby.) Navrhovatel s touto změnou nesouhlasil a návrhem na zrušení opatření obecné povahy, podaným u Krajského soudu v Praze, se domáhal zrušení územního plánu. Krajský soud však návrh zamítl rozsudkem ze dne 11. 10. 2018.

[2] Navrhovatel (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost; rozsudku vytýká nepřezkoumatelnost a nesprávné posouzení právní otázky. Nepřezkoumatelnost spatřuje stěžovatel zejména v bodu 30 rozsudku, který nesprávně a

bez argumentace tvrdí, že územní plán byl ve vztahu ke změně využití stěžovatelových pozemků dostatečně odůvodněn. To se ve skutečnosti nestalo. Samotné odůvodnění územního plánu jen popisuje stávající stav, takže navrhovatel nemohl v procesu přijímání územního plánu polemizovat s přiměřeností zamýšlené regulace (neměl proti čemu brojit). Krajský soud se dále nevypořádal s tím, že územní plán zahrnul stěžovatelovy pozemky do zemědělského půdního fondu v rozporu s tím, jak jsou evidovány v katastru nemovitostí. Konečně se nezabýval ani tím, že přijetím územního plánu bylo stěžovatelovo vlastnické právo značně omezeno, a to bez náhrady.

[3] V námitkách nesprávného právního posouzení setrval stěžovatel na tom, že mu vzniklo legitimní očekávání ve vztahu k dosavadnímu funkčnímu využití pozemků. Stěžovatel souhlasí s tím, že úkolem správních soudů není určovat využití území, pouze korigovat extrémy: právě takový extrém ale nastal v této věci. Stěžovatel byl dále oprávněn uplatnit námitky i po opakovaném veřejném projednání dne 20. 4. 2015, protože po veřejném projednání konaném dne 6. 10. 2014 bylo odůvodnění územního plánu změněno do té míry, že již šlo o podstatnou úpravu návrhu územního plánu ve smyslu § 53 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Původní návrh neříkal ke změně vůbec nic, po veřejném projednání byl však alespoň doplněn strohý popis stavu území, k němuž teprve se stěžovatel mohl řádně vyjádřit. Tím odpůrkyně odňala stěžovateli možnost vznášet námitky již po veřejném projednání a zkrátila jej na právech tím, že se odmítla zabývat námitkami podanými až po opakovaném veřejném projednání v reakci na podstatnou úpravu návrhu územního plánu.

[4] Stěžovatel konečně nesouhlasil s tím, že odpůrkyni byla přiznána náhrada nákladů řízení za zastoupení advokátkou. Jelikož je odpůrkyně pořizovatelem územního plánu, je podle stěžovatele dostatečně kvalifikována k tomu, aby svá práva před soudem hájila sama, případně musí ve svém rozpočtu počítat s výdaji na tyto situace.

[5] Kasační stížnost není důvodná.

[6] Rozsudek krajského soudu není nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů, jak stěžovatel namítá – naopak je velmi pečlivě odůvodněn. V bodě 30 svého rozsudku krajský soud citoval pasáž z odůvodnění územního plánu, která reagovala na podnět směřující k zařazení stěžovatelových pozemků do zastavitelných ploch. Tato pasáž vskutku říká, že po prověření nebyly pozemky zařazeny k zástavbě, neboť lokalita zasahuje do ochranného pásma výrobny elektřiny a rozvíjení samoty je z urbanistického hlediska nevhodné. Krajský soud zhodnotil pasáž tak, že je sice obecná, ale dostatečná; jelikož stěžovatel nepodal proti novému zařazení svých pozemků do nezastavěného území včasnou námitku (viz níže), nebylo třeba, aby argumentace odůvodnění územního plánu byla ve vztahu ke stěžovatelovým pozemkům důkladnější.

[7] S tímto hodnocením NSS souhlasí. Není pravda, že pasáž pouze popisuje stávající stav - to platí o informaci týkající se ochranného pásma, nikoli však o úvaze, podle níž je rozvíjení samoty z urbanistického hlediska nevhodné. Tato úvaha je stručná, ale srozumitelně shrnuje postoj odpůrkyně, který ostatně i krajský soud zopakoval a dále rozvinul v bodě 34 svého rozsudku.

pokračování

[8] Pro správnost či vůbec přezkoumatelnost závěrů územního plánu a rozsudku krajského soudu není podstatné, jaký druh pozemku je v katastru nemovitostí uveden u stěžovatelových pozemků. Krom toho žaloba neobsahovala žádnou námitku, která by se týkala zahrnutí stěžovatelových pozemků do zemědělského půdního fondu. [Otázkami zemědělského půdního fondu se stěžovatel zabýval pouze v bodě VI části A písm. a) bodě 1 žaloby, kde vytýkal odpůrkyni, že rozšířila zastavěné území na pozemky (*rozuměj cizí pozemky*) původně spadající do zemědělského půdního fondu, což podle něj svědčí o jejím nešetrném zacházení se zemědělským půdním fondem.]

[9] V rozsudku krajského soudu nechybí ani reakce na to, že v důsledku přijetí územního plánu bylo stěžovatelovo vlastnické právo podle jeho přesvědčení značně omezeno, aniž za to byl jakkoli odškodněn. NSS vychází z toho, že toto tvrzení, byť je v žalobě na pár místech obsaženo jako popis důsledků územního plánu, nebylo zcela přímočarou žalobní námitkou. Krajský soud přesto stěžovateli vysvětlil – zejména v bodě 46 svého rozsudku, kde citoval i četnou judikaturu – že neexistuje žádné právo na to, že se přípustné využití pozemků nezmění a bude vždy takové, jaké si jeho vlastník přeje. Stěžovatelovy úvahy, podle nichž byl novým územním plánem na svých právech nepřiměřeně a diskriminačně zkrácen, by soud mohl detailně přezkoumávat jen tehdy, pokud by stěžovatel tuto polemiku vedl již při přípravě územního plánu a dbal přitom koncentrace postupů územního plánování – to se ale nestalo.

[10] Tím už soud přechází k námitkám nesprávného právního hodnocení, s nimiž rovněž nemůže souhlasit.

[11] Neobstojí tvrzení, že přijetím územního plánu bylo porušeno stěžovatelovo legitimní očekávání, protože legitimní očekávání, které by mířilo k zachování dosavadního stavu navždy, není právem zaručeno (k tomu viz podrobněji napadený rozsudek v bodě 46 a judikaturu tam citovanou).

[12] Krajský soud se správně vypořádal s námitkou, podle níž stěžovatel (resp. jeho manželka jako právní předchůdkyně) uplatnil námitku proti novému funkčnímu zařazení svých pozemků řádně a včas. Jak krajský soud uvedl v bodě 25 rozsudku, veřejné projednání podle § 52 odst. 3 stavebního zákona se konalo dne 6. 10. 2014 a nejpozději do sedmi dnů mohly dotčené osoby uplatnit své námitky. Právní předchůdkyně tuto lhůtu nevyužila. Dne 20. 4. 2015 se konalo opakované veřejné projednání, teprve po něm podala právní předchůdkyně námitky ze dne 24. 4. 2015. Stěžovatel poukazuje na to, že v říjnu 2014 se neměl proti čemu bránit, protože změna zařazení pozemků nebyla v původním návrhu nijak odůvodněna; tato námitka ale nemůže uspět.

[13] Jednak krajský soud vhodně uvádí, že stěžovatelovy pozemky byly již v původním návrhu (před veřejným projednáním v říjnu 2014) zařazeny do nezastavěného území a po veřejném projednání se měnilo pouze odůvodnění územního plánu, nikoli vlastní územní plán (jeho textová a grafická část), z nějž byl od počátku zřejmý úmysl pořizovatele ve vztahu ke stěžovatelovým pozemkům. Jednak ze samotných námitek stěžovatelovy právní předchůdkyně, které jsou součástí správního spisu, je zřejmé, že minimálně o ochranném pásmu výrobny elektřiny mohla právní předchůdkyně vědět již z původního návrhu

územního plánu (jakkoli ne o urbanistické nevhodnosti rozvíjení samot), a také je patrné, že právní předchůdkyně ani po opakovaném veřejném projednání výrazně nepolemizovala se závěrem o urbanistické nevhodnosti rozvíjení samot. Spíše poukazovala na historický vývoj tohoto území a na obtíže, které vzniknou při zemědělském obhospodařování pozemků, bude-li územní plán přijat. Již ve své *žádosti o nápravu protiprávního stavu* ze dne 29. 12. 2014 právní předchůdkyně nesouhlasila s tím, aby se pozemky ocitly v nezastavěném území, a kriticky poukázala na sousední dočasnou stavbu elektrárny, jejíž vlastník si nevyžádal souhlas k vymezení ochranného pásma na pozemcích právní předchůdkyně. Dne 2. 2. 2015 podala *opakovanou námitku k návrhu územního plánu ze srpna 2014*; v ní poukazovala na svůj podnět ze září 2012, kterým žádala změnu využití svých pozemků (místo zemědělské výroby chtěla smíšenou venkovskou zástavbu), ale který přes předběžný souhlas zastupitelstva neuspěl při přípravě územního plánu. Uvedla, že o existenci ochranného pásma elektrárny se dozvěděla právě z návrhu územního plánu; podle ní „*až*“ z návrhu, podle soudu to ale znamená „*už*“ z návrhu, tedy nikoli až z jeho upravené verze předložené při opakovaném veřejném projednání. Nic tedy právní předchůdkyni nebránilo, aby své námitky k ochrannému pásmu (námitky, podle nichž nebrání ochranné pásmo tomu, aby pozemky setrvaly v zastavěném území), které poté vznesla až v námitce ze dne 24. 4. 2015, uplatnila již v reakci na veřejné projednání v říjnu 2014.

[14] Stěžovateli nemůže prospět ani odkaz na rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 30. 5. 2013, čj. 30 A 1/2013-120, z nějž cituje myšlenku, podle níž jsou zásadní změny v účelovém určení ploch nežádoucí a musejí být v územním plánu podrobně vysvětleny. Krajský soud tímto rozsudkem zrušil územní plán Špindlerova Mlýna v části, v níž byla pozemková parcela tamějšího navrhovatele nově zařazena do funkční plochy *ostatní krajinná zeleň* a stala se prakticky nezastavitelnou, ačkoli dříve ležela v zóně komerčně-rezidenční, kde bylo možno umisťovat stavby pro bydlení. Soud se zabýval přiměřeností přijatého řešení a navrhovateli vyhověl navzdory tomu, že navrhovatel v procesu přijímání územního plánu zůstal nečinný a nepředložil pořizovateli územního plánu žádné argumenty pro zachování zastavitelnosti, s nimiž by se pořizovatel mohl konkrétně vypořádat.

[15] Tento rozsudek byl ke kasační stížnosti města Špindlerův Mlýn zrušen rozsudkem NSS ze dne 13. 5. 2014, čj. 6 Aos 3/2013-29. NSS krajskému soudu vytkl, že v podstatě obešel ustálenou judikaturu NSS (*podle níž nemůže soud být prvním, kdo bude zkoumat přiměřenost konkrétního řešení v územním plánu, nýbrž tuto úvahu musí vždy, a to z popudu navrhovatele, provést orgán územního plánování*), neboť nutí odpůrce, aby podrobně posoudil výhrady navrhovatele vůči správnosti zvoleného řešení, které navrhovatel vznesl poprvé až v žalobě. NSS dále uvedl:

> *„Nelze souhlasit s krajským soudem v tom směru, že pouhé začlenění pozemku do určité plochy v předchozím územním plánu zakládá jeho vlastníkovi právní nárok, aby seznal z odůvodnění nového územního plánu konkrétní důvody pro odlišné účelové určení daného pozemku, resp. jeho začlenění do jiné plochy (...). Nelze zde pomíjet procesní pasivitu stěžovatele během přípravy územního plánu (...). Na základě podané námitky či připomínky by samozřejmě byl pořizovatel územního plánu povinen zařazení určitého pozemku do určité funkční plochy podrobně odůvodnit. Teprve v reakci*

pokračování

> *na navrhovatelovu námitku tak mohl např. upřesnit, proč v určitém místě byla vymezena určitá funkční plocha, ačkoliv v sousedství byla vymezena jiná. Bez toho, že by odpůrce dostal na základě podané námitky či připomínky možnost provést konkrétní zdůvodnění určité odlišnosti, nemůže soud z pouhé existence této odlišnosti bez dalšího dovozovat libovůli či nerovné zacházení s vlastníky pozemků.*"

[16] K tomu NSS vytvořil i tuto právní větu: „*Jestliže navrhovatel brojí pouze proti správnosti (proporcionalitě) přijatého řešení, aniž proti němu podal v průběhu pořizování územního plánu námitky (a tato jeho procesní pasivita nevyplývá z objektivních okolností), pak obecnost odůvodnění územního plánu ve vztahu k navrhovatelovu pozemku sama o sobě nepostačuje k tomu, aby soud územní plán zrušil (§ 101d odst. 2 s. ř. s.).*" Krajský soud v dalším řízení opět vyhověl návrhu, jeho rozsudek byl opět ke kasační stížnosti města zrušen. Teprve napotřetí krajský soud návrh zamítl, navrhovatelova kasační stížnost byla pak odmítnuta.

[17] Nejen že tedy rozsudek krajského soudu formálně neexistuje, neboť byl zrušen, ale jeho úvahy, jichž se stěžovatel dovolává, nemohou ani materiálně sloužit coby inspirace, neboť právě ony vedly NSS k závěru, že krajský soud nerespektoval judikaturu, a právě ony byly důvodem zrušení rozsudku.

[18] Stěžovatel se mýlí i v otázce náhrady nákladů řízení. Ve správním soudnictví obvykle není přiznávána náhrada nákladů řízení za právní zastoupení „profesionálním" správním orgánům, o nichž se předpokládá, že budou způsobilé hájit svá rozhodnutí či své postupy před soudem samy. Výjimku z tohoto pravidla ale tvoří právě část agendy přezkoumávání opatření obecné povahy, v níž na straně odpůrce často stojí malé obce, které nemají potřebný odborný aparát a které sice musejí prostřednictvím svého zastupitelstva vydat územní plán, ale nejsou ani jeho pořizovatelem ve smyslu zákona, neboť nedisponují úředníky splňujícími kvalifikační požadavky podle § 24 stavebního zákona a pořízení svěřují obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností (zde Magistrátu města Kladna).

[19] Odpůrkyně je právě takovou malou obcí a nelze od ní právem očekávat, aby sama bez právního zastoupení argumentovala před soudem v odborných otázkách, k nimž patří otázky územního plánování. Náklady odpůrkyně na právní zastoupení tak byly účelně vynaloženy a při procesním úspěchu náleží odpůrkyni jejich náhrada.

[20] Jelikož stěžovatelovy námitky nebyly důvodné, NSS zamítl kasační stížnost podle § 110 odst. 1 s. ř. s.

[21] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, a proto je povinen nahradit úspěšné odpůrkyni náklady zastoupení ve výši 3 100 Kč za jeden úkon právní služby, tj. vyjádření ke kasační stížnosti [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu], spolu s paušální náhradou hotových výdajů ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Zástupkyně odpůrkyně je plátkyní daně z přidané hodnoty, a odměna za zastupování se tak zvyšuje o tuto daň ve výši 21 %; výsledná částka činí 4 114 Kč.

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

V Brně dne 15. srpna 2019

Zdeněk Kühn
předseda senátu