



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu a soudce zpravodaje JUDr. Tomáše Langáška, soudce JUDr. Filipa Dienstbiera a soudkyně Mgr. Veroniky Baroňové v právní věci navrhovatele: **Mgr. J. V.**, zastoupeného JUDr. Alešem Staňkem, Ph.D., advokátem, sídlem Národní 43, Praha 1, proti odpůrci: město **Roztoky**, sídlem nám. 5. května 2, Roztoky, zastoupenému Mgr. Filipem Smějou, advokátem, sídlem Vinohradská 938/37, Praha 2, týkající se návrhu na zrušení opatření obecné povahy – Změna č. 4 Územního plánu sídelního útvaru Roztoky, schváleného usnesením Zastupitelstva města Roztoky č. j. UZM 179 - 8/17 ze dne 27. září 2017 a vydaného pod č. MURO 4322/2017, v řízení o kasační stížnosti navrhovatele proti rozsudku Krajského soudu v Praze č. j. 51 A 20/2018 - 93 ze dne 28. března 2019,

**takto:**

- I.** Kasační stížnost navrhovatele **se zamítá.**
- II.** Navrhovatel **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Navrhovatel **je povinen** zaplatit odpůrci jako náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti částku 8 228 Kč, a to do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce odpůrce Mgr. Filipa Směji, advokáta.

**O d ů v o d n ě n í :**

**I. Vymezení případu**

[1] Navrhovatel je vlastníkem pozemků p. č. X a X (dále též „dotčené pozemky“) v katastrálním území Ž. (dále je vždy míněno toto katastrální území) a v jejich blízkosti stojícího rodinného domu č. p. X. U Krajského soudu v Praze (dále též „krajský soud“) napadl opatření obecné povahy – Změnu č. 4 Územního plánu sídelního útvaru Roztoky, identifikované v návěti tohoto rozsudku (dále též „změna územního plánu“), které vymezilo veřejně prospěšnou stavbu místní komunikace se smíšeným provozem. Tato komunikace s možností vyvlastnění a předkupního práva má vést po dotčených pozemcích a jejím účelem je dopravně propojit ulici Š. s L..

[2] Krajský soud jeho návrh zamítl rozsudkem označeným v návěti. Dospěl k závěru, že odpůrce při vydání napadeného opatření obecné povahy neporušil zákon ani neomezil nepřiměřeně navrhovatelovo vlastnické právo k dotčeným pozemkům. Konkrétně naznal, že odpůrce řádně a přezkoumatelně vypořádal navrhovatelovy námítky vznesené v rámci přípravy změny územního plánu a že se nikterak nedostal do rozporu s existencí stávajících staveb na navrhovatelových pozemcích (rodinného domu, zdi, oplocení a zpevněných ploch). Pokud jde o proporcionalitu zásahu do navrhovatelových práv, krajský soud uzavřel, že neshledal žádný zjevný exces.

[3] Pro lepší orientaci v argumentaci navrhovatele je sporné dopravní propojení zřetelné z uličního plánu na mapě ze serveru mapy.cz (zdroj: Mapy.cz, © Seznam.cz, a.s.) a z katastrální mapy (zdroj: nahlizenidokn.cuzk.cz, © 2004 - 2020 Český úřad zeměměřický a katastrální) s barevným vyznačením pozemku p. č. X.

[mapy odstraněny]

## II. Kasační stížnost a řízení o ní

[4] Proti rozsudku krajského soudu podal navrhovatel (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost. Rozhodnutí o námitkách je podle stěžovatele neurčité, neboť zastupitelstvo odpůrce pouze odkázalo na odůvodnění návrhu územního plánu, které ovšem směšuje argumentaci stěžovatele s jejím vypořádáním ze strany pořizovatele, jímž je nadto Městský úřad Roztoky, nikoliv odpůrce.

[5] Pokud jde o střet změny územního plánu se stávajícími stavbami, stěžovatel souhlasí s výchozí tezí krajského soudu, že limity využití území představované dříve vydanými pravomocnými správními akty (zde územním rozhodnutím, stavebním povolením a kolaudačním souhlasem na rodinný dům a související stavby stěžovatele) nebrání odpůrci v tom, aby novým územním plánem vymezil odlišné způsoby využití jimi dotčených ploch. Mělo by se tak ale podle něj dít pouze v případě, že původní limit přestal naplňovat svůj účel a stal se obsoletním nebo došlo k tak významným změnám v území, které při stanovení původního limitu nebylo možno ani při vynaložení odborné péče předvídat a vedle kterých původně stanovený limit nemůže obstát. Toto hledisko krajský soud vůbec nezvážil. Navíc je třeba podle stěžovatele vždy porovnávat míru zásahu do ústavně zaručených základních práv a do právní jistoty s intenzitou a důležitostí (nadmístního) celospolečenského zájmu, který změna územního plánu sleduje.

[6] V návaznosti na to stěžovatel kritizuje způsob, jakým krajský soud zhodnotil proporcionalitu zásahu do jeho práv. V první řadě zpochybňuje, že by omezení uložené mu územním plánem sledovalo legitimní cíl. V předmětné lokalitě existuje množství plnohodnotných alternativních dopravních cest k navrhovanému propojení, ať už pěších (např. cesta přes suchý poldr Ž. potoka v prodloužení ulice V. H., kterou nově vybudoval a přenechal k veřejnému užívání stěžovatel se svou rodinou) či pro automobilovou dopravu (např. přes ulice N. P., P. a H.). Tvrzené nárazové přetěžování ulice L., která v určitém místě dosahuje šíře pouze 5 m a která slouží pro obsluhu veřejného tenisového areálu, není podloženo žádným odborným vyjádřením ani měřením denní intenzity provozu. Ani další důvody podle stěžovatele neobstojí, neboť sítě technické infrastruktury jsou již v dotčených pozemcích uloženy a bez závad provozovány v režimu věcného břemene, stejně tak bez závad probíhá v místě svoz komunálního odpadu.

pokračování

[7] Nadto pokud by i zlepšení dopravní situace nutné bylo, lze ho podle stěžovatele dosáhnout šetrnějším způsobem, a to dokončením okruhu místních obslužných komunikací okolo lokality vymezené ulicemi H., P., N. P. a prodloužená V. H.. Navržené řešení je nadto vůči stěžovateli a jeho otci (jenž vlastnil jiné nemovitosti v dané lokalitě) diskriminační, neboť pouze v jejich případě odpůrce důsledně prosazuje zachování dopravní koncepce z původní podoby územního plánu, ale např. dopravní cesta, která by představovala pokračování ulice A. a tvořila by křižovatku s ulicí P., již ve změně územního plánu obsažena není – snad proto, že by vedla přes pozemek p. č. X, který vlastní osoba, jež se na přípravě změny územního plánu přímo podílela. Konečně napadená změna územního plánu je podle stěžovatele aktem pomsty a libovůle, neboť odpůrce se jejím prostřednictvím snaží prosadit to, čeho se mu dosud nepodařilo dosáhnout ve správním řízení o existenci účelové komunikace na dotčených pozemcích. Krajský soud se s těmito argumenty nevypořádal. V podstatě hodnotil pouze tvar pozemků stěžovatele a to, zda odpůrce změnou dosáhl cílů, které si sám vytyčil.

[8] Odpůrce ke kasační stížnosti uvedl, že rozhodnutí o námitkách musí být součástí odůvodnění opatření obecné povahy a že je zcela obvyklé, že zastupitelstvo svým usnesením schválí navržené odůvodnění územního plánu včetně vypořádání námitek. V daném případě je v odůvodnění napadené změny územního plánu rekapitulace stěžovatelovy námítky vždy jasně oddělena slovem „Nevyhovět“ od následné argumentace pořizovatele.

[9] Prakticky u všech následujících bodů svého vyjádření odpůrce opakovaně poukazuje na to, že pozemní komunikaci na dotčených pozemcích vymezoval již územní plán z roku 1995, proto nemohl napadeným opatřením obecné povahy nijak zasáhnout do stěžovatelových práv. Změna územního plánu z roku 1995 přijatá pod č. 4 neumísťuje na dotčené pozemky novou komunikaci, ale pouze ji oproti původnímu územnímu plánu upřesňuje a zařazuje ji výslovně mezi veřejně prospěšné stavby (příčemž propojení stávajících městských komunikací v Ž. bylo za veřejně prospěšnou stavbu označeno již v příloze č. 1 vyhlášky o závazných částech územního plánu z roku 1995). Odůvodnění vhodnosti a potřebnosti zvoleného řešení tak v mnohém vychází z koncepce původního územního plánu.

[10] Stavby stěžovatele podle odpůrce záměru místní komunikace na dotčených pozemcích nikterak nebrání. K tomu odpůrce odkázal jak na faktický stav na místě (prostor budoucí komunikace není oplocen, je zde umístěna lampa veřejného osvětlení a pod zemí jsou vedeny inženýrské sítě), tak i na výkres koordinační situace ke stavbě stěžovatelova rodinného domu (do prostoru budoucí komunikace je vyznačen vjezd z přilehlých pozemků a měl zde být realizován zpevněný povrch odpovídající povrchu navazujících ulic). Nadto odpůrce upozornil, že územnímu plánu nepřísluší regulovat přesnou polohu, šířku a tvar komunikačního propojení mezi ulicemi Š. a L.; ty budou řešeny v dalších řízeních i se zohledněním staveb stěžovatele.

[11] Pokud jde o přiměřenost omezení, již územní plán z roku 1995 identifikoval potřebu a důležitost dopravního propojení mezi ulicemi L. – Š. a mezi ulicemi B. – K. K.. Navrhovaná komunikace představuje logické a efektivní dopravní řešení, které se přímo nabízí (dotčené pozemky svým umístěním a tvarem přímo navazují na ulici Š. a L.). Cílem návrhu je zvýšit prostupnost území města a podpořit vyvážený rozvoj lokality P. II ve vazbě na historickou zástavbu Ž. a R. (ostatně s vybudováním pozemní komunikace v daném místě počítalo kromě územního plánu z roku 1995 též územní rozhodnutí o umístění stavby Obytná zóna „N. P. II“ z roku 2000). Vedle toho povede vybudování této komunikace i ke zlepšení dopravní obslužnosti blízkého tenisového areálu. Alternativy, na které poukazuje stěžovatel, nepředstavují řešení daného problému. Cesta přes poldr Ž. potoka je určena výhradně pro pěší a propojuje jiné části města a vedení komunikace pro automobilovou dopravu přes navrhovatelem uváděné lokality zbytečně cestu prodlužuje a vede ji *de facto* objížděnkou. K otázce dobudování okruhu místních

obslužných komunikací odpůrce pouze poznamenal, že stěžovatel si byl záměru dopravního propojení ulic Š. a L. dobře vědom, jak vyplývá z jím předloženého výkresu koordinační situace č. 3 k územnímu řízení o stavbě jeho domu. Tvzení o diskriminaci označil odpůrce za nepodloženou domněnku, stejně jako tvzení o údajné libovůli a šikaně. Napadená změna územního plánu nemá se správním řízením o existenci účelové komunikace na dotčených pozemcích žádnou souvislost.

[12] V souvislosti s námitkou odpůrce, že s veřejnou cestou na pozemcích stěžovatele počítal již územní plán z roku 1995 a napadená změna toto omezení pouze převzala a upřesnila, která zazněla již před krajským soudem, Nejvyšší správní soud považoval pro posouzení věci za významné, zda je omezení vlastnického práva, proti němuž stěžovatel návrhem na zrušení změny územního plánu brojil, totožné s omezením obsaženým již v územním plánu v jeho původní podobě. Proto vyzval v rámci kasačního řízení účastníky, aby se konkrétně k této otázce po skutkové i právní stránce vyjádřili.

[13] V reakci na to stěžovatel soudu sdělil, že v územním plánu z roku 1995 sice předmětné dopravní řešení obsaženo bylo, avšak již toto omezení stěžovatelových práv bylo nelegální. Za prvé pro svou neurčitost (rozsah omezení v mapové části nazvané „funkční využití území“ byl vyznačen ručně do otisku nedigitalizované státní mapy v měřítku 1:5000), za druhé pro neúplnost (příslušná místní komunikace nebyla zanesena v mapové části nazvané „plochy pro veřejně prospěšné stavby“), za třetí pro rozpor se skutečným stavem (územní plán nerespektoval limit území ve formě povoleného a vybudovaného oplocení na pozemcích nyní označených p. č. X a X). Nemožnost užívat pozemky stěžovatele jako veřejnou cestu, a realizovat tak záměr územním plánem předpokládaný, stvrdil později odpůrce i tím, že vydal v roce 2010 souhlas se stavbou rodinného domu stěžovatele včetně zahrazovacích sloupků na dotčených pozemcích, a dále tím, v jaké podobě schválil změnu č. 1 regulačního plánu N. P. II.

[14] Odpůrce v odpovědi na výzvu soudu převážně jen zopakoval svá dosavadní vyjádření. Shrnuj, že změna č. 4 pouze upřesnila řešení, které již bylo platně stanoveno územním plánem z roku 1995. Ten obsahoval jak v hlavním výkresu, tak ve výkresu dopravního řešení (k tomu odpůrce předložil původní výkresovou část územního plánu) místní obslužnou komunikaci s dopravním prostorem v šíři 7 m. Změna č. 4 vymezila komunikaci s proměnnou šíří cca 9 m, což odpovídá komunikaci s dopravním prostorem 7 m doplněné dalšími prvky (např. chodníkem).

### III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[15] Nejvyšší správní soud shledal, že kasační stížnost není důvodná.

[16] Nejvyšší správní soud zjistil, že odpůrce upozorňoval již v řízení před krajským soudem na to, že pozemní komunikace na dotčených pozemcích nepředstavuje nové omezení stěžovatelových práv, neboť byla obsažena již v územním plánu z roku 1995, jenž byl napadenou změnou pouze upřesněn (viz vyjádření odpůrce k návrhu ze dne 29. ledna 2019 na č. l. 18, body 4 a 9, a jeho doplnění ze dne 28. února 2019 na č. l. 32, bod 6). To, že územní plán z roku 1995 veřejnou pozemní komunikaci na dotčených pozemcích vymezuje, není mezi stranami sporné, jak zřetelně ukázala jejich vyjádření k výzvě Nejvyššího správního soudu citovaná výše. Jen pro pořádek tak Nejvyšší správní soud uvádí, že ačkoliv podle hlavního výkresu územního plánu z roku 1995 spadají dotčené pozemky do všeobecně smíšeného území, podle výkresu č. 4 (dopravní řešení) přes ně má vést obslužná místní komunikace paralelní s ulicí H.. Z textové části územního plánu pak vyplývá, že v polyfunkčních územích se pro jejich obsluhu zřizují vždy

pokračování

potřebné pozemní komunikace (čl. 3 odst. 2) a že dopravní řešení vyplývá z výkresu č. 4, přičemž navržená obslužná komunikační síť může být změněna pouze na základě podrobnější územně plánovací dokumentace (čl. 22), a že vymezení ploch pro veřejně prospěšné stavby je podkladem pro vyvlastnění pozemků a staveb (čl. 26). Přílohu textové části územního plánu tvoří seznam veřejně prospěšných staveb, kde pod bodem č. 6 figuruje „propojení stávajících městských komunikací v Ž.“.

[17] Stěžovatel sice ve svém vyjádření poukazoval na některé (údajné) nezákonnosti původního územního plánu a na to, že tento územní plán nevymezuje jednoznačně pozemní komunikaci na jeho pozemcích jako veřejně prospěšnou stavbu, nikdy však netvrdil, že by snad brojil proti napadené změně územního plánu právě kvůli nově zakotvenému předkupnímu právu. Nezaložil svůj návrh ani na odlišné šířce dopravního koridoru na jeho pozemcích ve srovnání s původní podobou v územním plánu z roku 1995. Naopak, veškerá jeho argumentace po celou dobu soudního řízení směřuje k tomu, že za nezákonné, příp. nepřiměřené omezení svých práv považuje už samotný fakt, že dotčené pozemky by měly sloužit jako veřejná cesta, a proti zúženým možnostem využití těchto pozemků, jež z toho vyplývají. Přesto se krajský soud nijak nevyjádřil k tomu, zda by za těchto okolností výše popsaná obrana odpůrce nemohla být úspěšná, jelikož stěžovatel nebyl nově nikterak zkrácen na právech. Krajský soud se spokojil s tím, že v bodě 12 napadeného rozsudku konstatoval, že stěžovatel je procesně legitimován k podání návrhu, neboť tvrdí myslitelným způsobem, že byl dotčen na svém vlastnickém právu změnou funkčního využití dotčených pozemků oproti předchozímu územnímu plánu. Poté se již věnoval věcnému přezkumu napadeného opatření obecné povahy, aniž by se výslovně vyjádřil k tomu, nakolik je omezení využití dotčených pozemků plynoucí z původního územního plánu totožné s omezením vyplývajícím z napadené změny č. 4, a zda tedy mohlo k dotčení stěžovatele na právech touto změnu vůbec reálně dojít.

[18] Podle Nejvyššího správního soudu krajský soud výše naznačené úvahy učinit měl, resp. měl reagovat na procesní obranu odpůrce, neboť teprve pak mohl případně přistoupit k dalším krokům přezkumu, včetně proporcionality zásahu do navrhovatelových práv.

[19] Pokud jde o otázku, zda se může navrhovatele nějak dotknout na právech regulace, kterou odpůrce pouze přebral z předchozího opatření obecné povahy, naprostá většina judikatury Nejvyššího správního soudu má za to, že k dotčení na právech v takovém případě dojít nemůže (srov. usnesení ze dne 17. června 2010 č. j. 3 Ao 3/2010 - 48 ve věci *VI. změna územního plánu města Pardubice* a rozsudky ze dne 20. června 2011 č. j. 2 Ao 4/2011 - 100 ve věci *Územní plán velkého územního celku Trutnovsko-Náchodsko*, ze dne 8. února 2012 č. j. 6 Ao 7/2011 - 74 ve věci *Územní plán Týnce nad Sázavou*, ze dne 27. července 2017 č. j. 1 As 15/2016 - 85 ve věci *1. aktualizace Zásad územního rozvoje Jihočeského kraje* a ze dne 15. listopadu 2018 č. j. 1 As 161/2018 - 44 ve věci *I. změna Územního plánu Prostějova*). Ojedíněle se lze setkat s názorem, že přebráním dřívější regulace přebírá odpůrce též odpovědnost za její soulad s právem a může tedy i „staronovou“ úpravou navrhovatele na jeho právech nezákonně omezit a ten se proti takovému omezení může před správními soudy úspěšně bránit (rozsudky ze dne 23. května 2013 č. j. 7 AOs 4/2012 - 31 ve věci *Územní plán Dobříše* a ze dne 21. května 2020 č. j. 7 As 353/2019 - 42 ve věci *Územní plán obce Kobylky*).

[20] Rozpor mezi citovanými rozhodnutími však je pouze zdánlivý. Dosavadní judikatura totiž důsledně (anebo výslovně) nerozlišuje dvě situace. V té první odpůrce přebere regulaci z původního opatření obecné povahy, typicky územního plánu, do územního plánu nově vydaného. V těchto případech dosavadní judikatura přiznává navrhovateli plnou soudní ochranu zřejmě proto, že odpůrce skutečně dosavadní regulaci novým opatřením obecné povahy

odstraňuje, začíná takříkajíc „s čistým stolem“ a do práv dotčených subjektů tak zasahuje v celém rozsahu nově, neboť vše je otevřeno ke změnám. Odpůrce proto nemůže spoléhat na jakousi imunitu vůči soudnímu přezkumu jen proto, že se nově uložené omezení na právech shoduje s nějakým dřívějším, které tehdy před soudem napadeno nebylo. Naproti tomu odlišná situace nastává, pokud odpůrce vydá pouze změnu územního plánu, přičemž ten původní zůstává stále v platnosti, pouze je v příslušném rozsahu upraven (novelizován) provedenou změnou. V takovém případě dosavadní judikatura stojí na tom, že změna územního plánu do práv navrhovatele (typicky vlastníka pozemku) nově nezasahuje. K příslušnému omezení došlo již původním územním plánem, tudíž – a to je podstatné – správní soudy nemohou navrhovatele před jeho dopady ochránit, a to proto, že zrušením změny územního plánu by se aktivoval územní plán ve své původní podobě před změnou (srov. KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, 1104 s., str. 905, a tam citovanou judikaturu). Pokud v něm již předmětné omezení bylo zakotveno, na navrhovatelově právním postavení by se zrušením změny územního plánu totiž nic nezměnilo. Jedinou výjimkou by mohla být situace, kdy by v době napadení změny již ležel před soudem též návrh na zrušení původního územního plánu, resp. omezení v něm obsaženého. Jestliže by ale navrhovatel původní územní plán nenapadl a návrhem na zrušení jeho změny by se snažil toto své opomenutí dohnat a obejít zákonné lhůty pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy v jeho původní podobě (před přijatou změnou), neměl by být ve své snaze úspěšný.

[21] Výše citované rozsudky jsou tedy vzájemně slučitelné. V usnesení č. j. 3 Ao 3/2010 - 48, *VI. změna územního plánu města Pardubice*, a v rozsudcích č. j. 1 As 15/2016 - 85, *1. aktualizace Zásad územního rozvoje Jihočeského kraje*, a č. j. 1 As 161/2018-44, *I. změna Územního plánu Prostějova*, byla před správními soudy napadena změna územního plánu a Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že navrhovatel na právech dotčen nebyl, jelikož příslušnou regulaci obsahoval územní plán již před přijetím napadené změny. V rozsudcích č. j. 7 AOs 4/2012 - 31, *Územní plán Dobříše*, a č. j. 7 As 353/2019 - 42, *Územní plán obce Kobylky*, se naopak jednalo o vydání nového územního plánu a Nejvyšší správní soud zde soudní ochranu přiznal. Do naznačeného úvahového schématu zapadá i rozsudek č. j. 2 Ao 4/2011 - 100, *Územní plán velkého územního celku Trutnovsko-Náchodsko*, kde se sice jednalo o vydání nového územního plánu velkého územního celku, ale příslušná regulace byla přebrána z územního plánu jedné z obcí, tudíž i zde by zrušení napadeného opatření obecné povahy nemohlo vést k úplnému odstranění v něm obsaženého omezení navrhovatelových práv.

[22] Jediným rozhodnutím, které z této konstrukce vybočuje, je výše citovaný rozsudek č. j. 6 Ao 7/2011 - 74, *Územní plán Týnec nad Sázavou*, neboť v něm se jednalo o převzetí regulace z dřívějšího územního plánu do nového územního plánu, který stěžovatel včas napadl návrhem na jeho zrušení, přesto tehdy Nejvyšší správní soud neshledal dopad na práva stěžovatele. Existence tohoto rozsudku nicméně Nejvyššímu správnímu soudu nebrání v rozhodnutí nynější kauzy. V ní se totiž jedná o napadení změny územního plánu. Žádný z výše citovaných rozsudků přitom netvrdí, že by v takové situaci byl navrhovatel zkrácen na právech, jestliže totožná regulace byla obsažena již v platném územním plánu dotčeném napadenou změnou. Dílčí nesoulad v judikatuře tedy panuje pouze v případech nahrazení starého územního plánu novým, což není pro nyní posuzovaný případ rozhodné. Proto šestý senát nepovažoval za nutné předložit věc k rozhodnutí rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu.

[23] Pokud jde o aplikaci výše vyložených obecných závěrů na konkrétní případ, Nejvyšší správní soud nejprve pro vysvětlení uvádí, že na první pohled se může jevit iracionální přijímat změnu opatření obecné povahy, jež pouze duplikuje již dříve přijatou a nadále platnou regulaci. Důvodem však může být potřeba upřesnit územní plán v otázkách, jež na dopad do práv navrhovatele nemusejí mít podstatný (resp. relevantní) vliv. Dalším důvodem pro zopakování

pokračování

omezení obsaženého již v původním opatření obecné povahy může být fakt, že odpůrce přijímanou změnou upravuje odlišně otázky věcně související a chce některá již existující omezení zasadit do tohoto nového kontextu, aby byla zřejmá jejich vzájemná návaznost a výsledný celkový stav po uskutečněné změně. Oba motivy jsou v nyní posuzovaném případě zčásti přítomny. Odpůrce v odůvodnění napadené změny vysvětluje, že původní územní plán z roku 1995 předpokládal a zakotvoval v dané lokalitě určitou koncepci veřejných prostranství a dopravních propojení, jež byla narušena tím, že stavební úřad v letech 1996 až 2006 vydal řadu územních rozhodnutí a stavebních povolení v rozporu s touto koncepcí, což završil povolením stěžovatelova rodinného domu v ploše určené pro zeleň v roce 2010. Cílem napadené změny územního plánu je mimo jiné zachytit takto vzniklý stav jako stav stávající a v návaznosti na to nově vymezit potřebná dopravní spojení a plochy veřejných prostranství. Některé plochy tohoto typu tak napadená změna územního plánu vymezuje nově na jiných místech, jiné ponechává v podstatě „při starém“ a do změny jsou zahrnuty proto, aby byla zřejmá jejich úloha v nově upravené koncepci. Právě to je i případ dopravního spojení přes dotčené pozemky ve vlastnictví stěžovatele. Odpůrce tedy v napadené změně předpokládanou obslužnou komunikaci zachoval v jejím původním umístění (na tom se strany shodují), zakotvil podle současných požadavků jednoznačně možnost vyvlastnění dotčených pozemků (pokud by snad o ní v původním územním plánu panovala pochybnost, nicméně tato možnost tam od počátku byla, viz odstavec [16] odůvodnění tohoto rozsudku) a nově doplnil též předkupní právo. Ačkoliv teoreticky by se každý z těchto nových prvků mohl stěžovatele na jeho právech nějak dotknout, nezaložil stěžovatel svůj návrh, jímž se domáhal zrušení změny územního plánu, na těchto nově zakotvených omezeních, nýbrž jednoznačně směřoval vůči samotnému vymezení pozemní komunikace na dotčených pozemcích, jež mu do budoucna brání v jejich odlišném a jím preferovaném využití.

[24] Jak už bylo výše uvedeno, stěžovatel nijak nekonkretizoval – a to ani v podaném návrhu, ani v reakci na vyjádření odpůrce k němu – jak přesně se jej měla na právech dotknout napadená změna územního plánu, resp. jí provedené změny a upřesnění v obsahu původního územního plánu. Jinak řečeno, v řízení před krajským soudem brojil stěžovatel výhradně jen proti důsledkům, jež pro výkon jeho vlastnického práva vyplývaly již z územního plánu původního, jež ovšem již s ohledem na zákonnou lhůtu pro podání návrhu napadnout nemohl. Krajský soud tak měl v první řadě konstatovat, že není splněna podmínka obsažená v § 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), tedy že navrhovatel není napadeným opatřením obecné povahy dotčen na svých veřejných subjektivních právech. S ohledem na výše uvedené nelze totiž dospět k jinému závěru, než že navrhovatelova subjektivní práva nemohou být dotčena, jestliže napadá změnu územního plánu v situaci, kdy odpůrce napadenou regulaci pouze s určitými odchylkami přebíral z územního plánu původního, jenž je změnou upravován, přičemž navrhovatel před správními soudy tento územní plán nenapadl.

[25] Krajský soud v nyní posuzovaném případě přezkoumal návrh na zrušení změny územního plánu, vypořádal se s jednotlivými návrhovými body věcně a návrh jako nedůvodný zamítl. Dospěl tedy ke správnému výsledku, byť na základě nesprávných důvodů. Nejvyšší správní soud je oprávněn v takovém případě kasační stížnost zamítnout a ve svém rozsudku vyložit důvody, jež měly k zamítnutí návrhu vést [srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. prosince 2009 č. j. 5 Afs 104/2008 - 66 (č. 1865/2009 Sb. NSS), či ze dne 15. února 2017 č. j. 6 As 297/2016 - 45 ve věci *Real Globe Petrol s.r.o.*, body 26 až 27]. Takové rozhodnutí ovšem nesmí být pro stěžovatele překvapivé [srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. dubna 2009, č. j. 8 Afs 15/2007 - 75, (č. 1865/2009 Sb. NSS), či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. října 2016 č. j. 6 As 196/2016 - 24]. V nynější kauze však stěžovatel měl v žalobním i kasačním řízení

možnost vyjádřit se ke klíčové právní otázce, tedy zda se jej napadená změna územního plánu nějak konkrétně nově dotkla na právech, přičemž Nejvyšší správní soud jej k tomu v řízení o kasační stížnosti výslovně vyzval. Ani na základě této výzvy však stěžovatel nepřišel s žádným skutkovým tvrzením, jež by jeho dotčení na právech napadenou změnou územního plánu mohlo zakládat, stejně jako nenabídl žádnou právní argumentaci, jež by vyvracela výše popsaný náhled Nejvyššího správního soudu, podle níž k takovému dotčení v případě regulace převzaté z předchozí verze opatření obecné povahy prakticky nemůže dojít.

[26] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že krajský soud správně návrh na zrušení opatření obecné povahy zamítl. Z výše popsaných důvodů vyhodnotil Nejvyšší správní soud kasační stížnost proti napadenému rozsudku v souladu s § 110 odst. 1 větou druhou s. ř. s. jako nedůvodnou a zamítl ji.

#### IV. Náklady řízení

[27] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 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 stížnosti ze zákona. Odpůrce měl ve věci úspěch, proto mu náleží náhrada nákladů řízení v rozsahu, jaký vyplývá ze spisu (odpůrce náhradu nákladů požadoval, jejich výši však nevyčíslil). Jde o náklady zastoupení advokátem, jež považuje Nejvyšší správní soud – shodně jako předtím krajský soud – za účelně vynaložené, jelikož odpůrce je městem, které nevykonává působnost orgánu územního plánování [napadenou změnu územního plánu pořizoval Městský úřad Roztoky prostřednictvím kvalifikované osoby podle § 6 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů], a tudíž nezaměstnává žádné osoby odborně způsobilé hájit územní plán v soudním řízení (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. března 2015 č. j. 7 Afs 11/2014 - 47 či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. ledna 2019 č. j. 7 As 461/2018 - 23).

[28] Odpůrce podal prostřednictvím svého právního zástupce vyjádření ke kasační stížnosti a doplňující vyjádření k výzvě Nejvyššího správního soudu. Podání vyjádření představuje úkon právní služby podle § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů. Odměna za jeden úkon právní služby činí podle § 7 bodu 5, aplikovaného na základě § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu, 3 100 Kč a podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu je třeba k ní přičíst 300 Kč na úhradu hotových výdajů, celkem tedy 3 400 Kč, zda dva úkony 6 800 Kč. Protože zmocněný advokát je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se tento nárok o částku 1 428 Kč odpovídající 21% dani z přidané hodnoty, kterou je advokát povinen z odměny za zastupování odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů. Odpůrci se tedy přiznává náhrada nákladů řízení spočívajících v odměně, hotových výdajích a dani z přidané hodnoty advokáta v celkové výši 8 228 Kč. K zaplacení náhrady nákladů řízení byla stěžovateli stanovena přiměřená lhůta v délce jednoho měsíce.

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

V Brně dne 28. srpna 2020



pokračování

6 As 141/2019 - 68

JUDr. Tomáš Langášek  
předseda senátu