



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Radovana Havelce a Mgr. Tomáše Kocourka v právní věci navrhovatele: **Ing. V. B.**, zastoupeného Mgr. Jakubem Hrubým, advokátem se sídlem Na Hrádku 1940, Pardubice, proti odpůrci: **Město Seč**, se sídlem Chrudimská 1, Seč, zastoupenému JUDr. Jířím Všetečkou, advokátem se sídlem Orlická 163, Hradec Králové, o kasační stížnosti navrhovatele proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 20. 3. 2019, č. j. 52 A 146/2018-86,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žádnému z účastníků **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Navrhovatel se svým návrhem domáhal, aby Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích (dále jen „krajský soud“) zrušil Územní plán Seč vydaný formou opatření obecné povahy usnesením zastupitelstva města Seč ze dne 5. 3. 2018, č. ZM/179/2018. Nesouhlasil totiž se zařazením svých pozemků parc. č. X v k. ú. X do funkční plochy *ZS- plochy zeleně – soukromá a vyhrazená*, neboť takové zařazení neumožňuje na uvedených pozemcích vybudovat rekreační objekt.

[2] Krajský soud jeho návrh v záhlaví uvedeným rozsudkem zamítl. V odůvodnění uvedl, že stěžovatelovy pozemky byly do funkční plochy *ZS-plochy zeleně – soukromá a vyhrazená* zařazeny s důrazem na ochranu přírody a krajiny v souladu s Plánem péče o Chráněnou krajinnou oblast Železné hory na období let 2011-2020. Dále uvedl, že závěry pořizovatele územního plánu jsou

srozumitelné a dostatečné a že výrok rozhodnutí o námitkách formulovaný jako „[n]ávrh rozhodnutí o námitce: Nevyhovět“ považuje pouze za formální pochybení, které nebrání jednoznačné interpretaci obsahu rozhodnutí o námitce. Vypořádání námítky je v územním plánu zařazeno v kapitole *l) Rozhodnutí o námitkách a jejich odůvodnění*, a jak z tohoto systematického zařazení, tak i z odůvodnění námítek je zjevné, jak odpůrce o námitce stěžovatele rozhodl a proč jí nevyhověl.

[3] Krajský soud dále poznamenal, že vlastnické právo k pozemku není spojeno s právem na jeho konkrétní využití a že navrhovatel nemá veřejné subjektivní právo na začlenění pozemků do územního plánu určitým způsobem jen proto, že takové využití je podle jeho názoru fakticky možné. Požadované funkční využití nadto neumožňoval ani územní plán platný v době, kdy navrhovatel dotčené pozemky nabyt. Schválením dotčeného územního plánu tak nedošlo k žádné změně ve funkčním využití pozemků navrhovatele.

[4] Krajský soud odmítl i námitku, že dotčený územní plán je vůči navrhovateli diskriminační. Územní plochy, se kterými navrhovatel srovnával své pozemky a které odpůrce zařadil jako plochy označené *Zk5*, *Zb9*, *Zu1*, *Zu5* a *Zu6* do zastavitelné funkční plochy s možností rekreačního využití (*RI*), byly do této funkční plochy zahrnuty i v předchozí územně plánovací dokumentaci z roku 2000, včetně změn v roce 2005 a v roce 2011, což navrhovatel podle krajského soudu nesporel. Pozemek parc. č. 362/18 v k. ú. Proseč u Seče (plocha *Zu5*) byl do funkční plochy *RI* zahrnut rovněž již v předchozí dokumentaci z roku 2000 a podle územního souhlasu odboru výstavby Městského úřadu Třemošnice fakticky vybaven technickou infrastrukturou, což podle krajského soudu navrhovatel rovněž nesporel. Jedná se navíc o jiné katastrální území, a nelze proto hovořit o skutkově srovnatelných věcech.

[5] Skutečnost, že odpůrce při posuzování plochy *Zu5* vycházel z vyjádření nepříslušného správního orgánu, nemůže podle krajského soudu odůvodnit návrh na zrušení dotčeného územního plánu. Krajský soud připomněl, že správní soudnictví není koncipováno jako soudnictví na ochranu veškeré zákonnosti, nýbrž jako soudnictví na ochranu konkrétních veřejných subjektivních práv jednotlivých subjektů. Navrhovatelé tedy nespovědí právo podat návrh na zrušení opatření obecné povahy jen proto, že se domnívá, že pozemek jiného vlastníka byl funkčně chybně zařazen, aniž by s jeho pozemkem přímo sousedil, či by byl v důsledku funkčního zařazení tohoto pozemku nějakým zcela konkrétním způsobem omezován na svém veřejném subjektivním právu.

II. Kasační stížnost

[6] Navrhovatel (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, a to z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že vyjmenované územní plochy *Zk5*, *Zb9*, *Zu1*, *Zu5* a *Zu6* byly schváleny a zahrnuty v předchozí územně plánovací dokumentaci a že pozemek parc. č. 362/18 v k. ú. Proseč u Seče (plocha *Zu5*) byl fakticky vybaven technickou infrastrukturou, neboť to nevyplývá z žádného provedeného důkazu a nelze ani seznat, jak k tomuto zjištění dospěl krajský soud. Není pravda, že by stěžovatel tato tvrzení odpůrce označil za nesporná.

[7] Skutečnost, že se funkční plocha *Zu5* nachází v jiném katastrálním území, nemůže odůvodnit závěr krajského soudu, podle kterého nelze tuto plochu srovnávat s pozemky stěžovatele. Název katastrálního území má podle stěžovatele v tomto případě pouze formální

pokračování

význam, přičemž z textové části dotčeného územního plánu neplyne, že by koncepce rozvoje katastrálního území Seč byla více rigidní než koncepce rozvoje katastrálního území Proseč u Seče, ve kterém se plocha *Zu5* nachází. O nerovném přístupu při posuzování a vyhodnocování jednotlivých návrhů na zařazení pozemků do určitých funkčních ploch podle stěžovatele svědčí i skutečnost, že odpůrce vycházel ve vztahu k územní ploše *Zu5* z vyjádření nepříslušného správního orgánu. Ani tuto žalobní námitku proto krajský soud neměl odmítnout.

[8] Stěžovatel dále krajskému soudu vytýká, že se nedostatečně vypořádal i s jeho námitkou, jíž brojil proti argumentu odpůrce uvedenému v odůvodnění zamítnutí námitek: „*poloha pozemků navrhovatele na přechodu do hlavní pláže vodní nádrže je zcela nevhodná pro další zahušťování zástavby, že by zde mělo být, kde to prozatím lze, zachováno přechodové pásmo zeleně.*“ Stěžovatel přitom v návrhu krajský soud upozornil na to, že pozemky, na nichž hodlal vybudovat rekreační objekt, v přechodovém pásmu zeleně neleží.

[9] V závěru kasační stížnosti pak stěžovatel uvedl, že nesouhlasí ani s tím, že z výroku rozhodnutí o námitkách, formulovaného jako „*[n]ávrh rozhodnutí o námítce: Nevyhovět*“, je zřejmé, jak odpůrce rozhodl. Jednoznačné řešení dané otázky podle stěžovatele z citovaného výroku nevyplývá, neboť výrok je formulován pouze jako návrh výroku a z ničeho neplyne, že by byl následně skutečně učiněn. V případě výroku rozhodnutí nelze podle stěžovatele slevovat ze základních požadavků na jednoznačnost a určitost a nelze si složitě vypomáhat výkladovými metodami typu systematického výkladu, jak učinil krajský soud.

[10] Odpůrce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v intencích § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. a v mezích uplatněných důvodů. Vady, ke kterým by musel přihlédnout z úřední povinnosti, přitom neshledal.

[12] Kasační stížnost není důvodná.

[13] Nejvyšší správní soud se nejdříve zabýval tvrzenou nepřezkoumatelností rozsudku, neboť taková vada by bránila věcnému přezkumu ostatních kasačních námitek. Rozhodnutí je nepřezkoumatelné tehdy, není-li srozumitelné, nebo nelze-li z odůvodnění napadeného rozhodnutí vůbec, a to ani implicitně, zjistit, jaký skutkový stav vzal soud za rozhodující a jak hodnotil podstatné důvody či skutečnosti uplatněné v žalobě. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí proto nezpůsobuje skutečnost, že stěžovatel se závěry krajského soudu nesouhlasí. Stejně tak ji nezakládá ani stručnost odůvodnění či jeho argumentační skromnost, je-li alespoň z celkového kontextu všech uvedených důvodů zřejmé, jaký názor krajský soud zaujal k podstatným tvrzením (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2017, č. j. 2 As 196/2016-123).

[14] Z obsahu kasační stížnosti vyplývá, že stěžovatel považuje napadený rozsudek za nepřezkoumatelný, protože z žádného provedeného důkazu nevyplývá, že by územní plochy *ZK5*, *Zb9*, *Zu1*, *Zu5* a *Zu6* byly do funkčního využití *RI* schváleny a zahrnuty již v předchozí územně plánovací dokumentaci, a nelze zjistit, jak k tomuto závěru krajský soud dospěl. S tím Nejvyšší správní soud nesouhlasí, neboť z odůvodnění napadeného rozsudku je zřejmé, že krajský soud založil uvedený závěr na nepopřené tvrzení odpůrce. Toho si je ostatně

stěžovatel velice dobře vědom, neboť na tento důvod v kasační stížnosti výslovně reaguje námitkou, že uvedené tvrzení nikdy neoznačil za nesporné. Uvedený závěr krajského soudu proto lze přezkoumat. Předmětem tohoto přezkumu přitom bude právě otázka, zda krajský soud mohl svůj závěr založit pouze na nepopřené tvrzení odpůrce a jestliže ano, pak i otázka, zda stěžovatel toto tvrzení skutečně učinil nesporným. Námitka nepřezkoumatelnosti není důvodná.

[15] Věcně stěžovatel nesouhlasí jednak se závěrem krajského soudu, podle kterého není územní plán vůči stěžovateli diskriminační, a jednak také s jeho závěrem, že z formulace výroku o námitkách je zřejmé, jak o nich bylo rozhodnuto. Důvody, které krajský soud k oběma závěrům vedly, totiž stěžovatel nepovažuje za relevantní.

[16] Závěr o nediskriminačním zásahu stěžovatel zpochybňuje především tvrzením, že z žádného provedeného důkazu nevyplývá, že by označené územní plochy byly do funkčních ploch *RI* zařazeny již v předchozím územním plánu, a není ani pravdou, že by takové tvrzení sám označil za nesporné. Domnívá se, že krajský soud pouze převzal tvrzení odpůrce, aniž by k němu provedl jakékoliv dokazování, což není postup, který lze aprobovat jako právně nezávadný způsob zjištění skutkového stavu.

[17] Soudní řád správní neobsahuje komplexní regulaci dokazování, proto tam, kde sám nestanoví jinak, budou podle § 64 s. ř. s. přiměřeně použitelná ustanovení první a třetí části zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu (dále jen „o. s. ř.“). Otázku, zda soud může převzít nezpochybněné tvrzení jedné ze stran, soudní řád správní neřeší, proto je třeba při posouzení této námitky vyjít z ustanovení občanského soudního řádu.

[18] Podle § 120 odst. 3 o. s. ř. „[s]oud může vzít za svá skutková zjištění shodná tvrzení účastníků.“ Podle § 6 věty první o. s. ř. „[v] řízení postupuje soud předvídatelně a v součinnosti s účastníky řízení, aby ochrana práv byla rychlá a účinná a aby skutečnosti, kteří jsou mezi účastníky sporné, byly podle míry jejich účasti spolehlivě zjištěny.

[19] Ačkoli z § 120 odst. 3 o. s. ř. vyplývá, že soud může převzít pouze shodná tvrzení účastníků, je nutné toto ustanovení vykládat v kontextu § 6 o. s. ř., jenž akcentuje rychlost soudního řízení a činí tak předmětem dokazování pouze skutečnosti, které jsou mezi účastníky sporné. Soud tedy při posuzování skutkového stavu vychází z předpokladu, že každý z účastníků sleduje protichůdný zájem, který jej nutně vede k tomu, aby sám aktivně přispíval k jeho objasnění. Nepopře-li tvrzení protistrany, přestože tak učinit mohl, může soud za určitých skutkových okolností považovat nepopřené tvrzení za pravdivé a v řízení je již nedokazuje. Soud proto může v důsledku toho vzít za svá skutková zjištění nejen tvrzení, na kterých se účastníci výslovně shodli, ale také ta tvrzení, která protistrana nepopřela, přestože k tomu v řízení měla příležitost.

[20] Tak tomu bylo i v předložené věci. Odpůrce již v textové části napadeného územního plánu uvedl, že rozvoj rekreačních ploch je možný pouze v rámci pěti zastavitelných ploch – *Zb9*, *Zk5*, *Zu1*, *Zu5* a *Zu6*, a to pouze z důvodu, že tyto plochy jsou do funkčního využití převzaty z předchozí územně plánovací dokumentace, neboť s ohledem na chráněnou krajinnou oblast *Železné hory* není další rozšiřování individuální rekreace vhodné (str. 97 textové části územního plánu). Stěžovatel však na tento důvod v žalobě nereagoval a diskriminační zásah odůvodnil pouze obecným tvrzením, že odpůrce v územním plánu v několika případech zahrnul pozemky jiných vlastníků do funkčních ploch s možností rekreačního využití, zatímco v jeho případě

pokračování

tak nepostupoval, ačkoli jej o to žádal. Konkrétně však v návrhu zmínil pouze ty plochy, které odpůrce do funkční plochy RI zahrnul právě z důvodu, že v tomto funkčním využití byly zahrnuty již v předchozím územním plánu. Podrobné argumenty tvrzené diskriminace pak zmínil jen u funkční plochy Zu5, žádným z nich však na funkční zařazení v předchozím územním plánu nereagoval.

[21] Odpůrce ve vyjádření k návrhu na zrušení územního plánu zdůraznil, že pozemky stěžovatele jsou součástí území, které patří mezi přírodní hodnoty území kraje a v němž platí zásada vymezovat nová zastavitelná území pouze výjimečně a v souladu s požadavky na ochranu přírody a krajiny se zabezpečením ochrany krajinného rázu. Odkázal na čl. 115 a 116 Zásad územního rozvoje Pardubického kraje a Plán péče o Chráněnou krajinnou oblast Železné hory na období 2011-2020, který slouží jako podklad pro územně plánovací dokumentaci a konstatoval, že územní řešení přijaté v územním plánu, jež respektuje tyto dokumenty, není vůči stěžovateli diskriminační ani svévolné. Následně zopakoval, že „[v] případě uvedených ploch jde o rekreační plochy schválené a zahrnuté již v předchozí územně plánovací dokumentaci z roku 2000, včetně jejich změn z roku 2005 a roku 2011. Navrhovatelem zvlášť zmiňovaná plocha Zu5 (pozemek p. č. X v k. ú. P. u S.) byla rovněž zahrnuta v předchozí územně plánovací dokumentaci z roku 2000 s ostatními třemi přílehlými chatami v zóně RI, poté dlouhodobě předmětem kolizních náhledů, založených toliko na mapovém měřítku, přestože podle územního souhlasu odboru výstavby Městského úřadu Třemošnice, je fakticky vybaven technickou infrastrukturou.“

[22] Krajský soud zaslal navrhovateli odpůrcovo vyjádření před ústním projednáním a dal mu tím možnost se k němu vyjádřit a zpochybnit každé tvrzení, které podle jeho názoru neodpovídá pravdě. Stěžovatel však při ústním jednání prostřednictvím svého zástupce k tomuto vyjádření uvedl pouze to, že vyjádření odpůrce mu bylo doručeno, že měl dostatečný čas se s ním seznámit a že žádné další důkazní návrhy nevznáší. Muselo mu být tedy jasné, že toto je *ratio decidendi* přijaté úpravy i procesní obrany odpůrce. Nejvyšší správní soud proto ve shodě s krajským soudem považuje uvedené tvrzení odpůrce za nesporné, neboť stěžovatel jej nepopřel, ač tak zjevně učinit mohl. Toto tvrzení proto nebylo zapotřebí dokazovat a krajský soud jej mohl bez dalšího vzít za své skutkové zjištění a založit na něm svůj závěr o nediskriminačním postupu odpůrce při zařazování pozemků do ploch s funkčním využitím RI a ZS-plochy zeleně – soukromá a vyhrazená.

[23] Ani další uvedené důvody však diskriminační povaze přijatého územního řešení nenasvědčují. Skutečnost, zda stěžovatelovy pozemky leží či neleží v přechodovém pásmu zeleně, nemůže diskriminační postup odpůrce při funkčním zařazení těchto pozemků odůvodnit. Krajský soud totiž založil svůj závěr o nediskriminační povaze přijaté územní regulace především na zjištění, že funkční určení stěžovatelových pozemků odůvodňují jak Zásady územního rozvoje Pardubického kraje, tak i Plán péče o Chráněnou krajinnou oblast Železné hory na období 2011-2020, který je podkladem pro územně plánovací dokumentaci podle § 38 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, a který vytyčil cíl usilovat o snížení stávajícího počtu chat (přednostně v cenných územích), při jejich případných rekonstrukcích dbát na zachování charakteru starých trampských osad a nepodporovat výstavbu nových chat ani ve stávajících chatových osadách. Z celkového kontextu všech důvodů uvedených v napadeném rozsudku je zřejmé, že rozhodujícím hlediskem byla skutečnost, že se stěžovatelovy pozemky nacházejí v Chráněné krajinné oblasti Železné hory. Proto okolnost, zda se nacházejí či nenacházejí v přechodovém pásmu zeleně, nebyla natolik významná, aby odůvodnila vybudování rekreačního objektu v chráněné krajinné oblasti, v níž rozšíření stávající zástavby není s ohledem na ochranu přírody a krajiny žádoucí.

[24] Stěžovateli je však třeba dát částečně za pravdu v tom, že pouhá skutečnost, že se pozemek parc. č. X v k. ú. P. u S. (plocha *Zu5*) nachází v jiném katastrálním území než pozemky stěžovatele, jej z hlediska funkčního využití od těchto pozemků neodlišuje. Tento dílčí nesprávný závěr však nemůže zpochybnit celkově správný závěr krajského soudu, že uvedené pozemky, včetně pozemku parc. č. X v k. ú. P. u S., odlišovala právě skutečnost, že je bylo možné pro individuální rekreaci využít již na základě předchozího územního plánu. Irelevantní je proto i námitka, že odpůrce při zařazení tohoto pozemku vycházel z vyjádření nepřislušného správního orgánu, neboť ani ta nemůže nad uvedenou skutečností převážet.

[25] Poslední námitkou stěžovatel napadá závěr krajského soudu, podle kterého je z výroku rozhodnutí o námitkách formulovaného jako „[n]ávrh rozhodnutí o námitce: *Nevyšlovět*“ zřejmé, jak o nich bylo rozhodnuto. Jediným důvodem, který stěžovatel proti uvedenému závěru v kasační stížnosti vznáší, je skutečnost, že výrok je formulován pouze jako návrh a že z něho nevyplývá, že tento výrok byl skutečně učiněn. Stěžovatel se domnívá, že nelze slevovat ze základních požadavků na jednoznačnost a určitost výroku rozhodnutí, a proto si při jeho interpretaci nelze vypomáhat složitými výkladovými metodami, např. systematickým výkladem.

[26] S tím Nejvyšší správní soud nesouhlasí. Krajský soud vyčerpávajícím způsobem na tuto námitku reagoval a vysvětlil, proč nemá pochyb o tom, jak odpůrce o námitkách rozhodl. Skutečnost, že si při interpretaci vypomohl systematickým výkladem, nečiní výrok rozhodnutí nezákonným. Na výrok rozhodnutí o námitkách nelze klást stejné požadavky jako na jiné rozhodnutí správního orgánu už jen proto, že toto rozhodnutí je součástí územního plánu, který odpůrce vydává v rámci své samostatné působnosti formou opatření obecné povahy a systematický výklad tak vyplývá ze samé povahy věci. Ústavní soud v nálezu ze dne 27. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, na který krajský soud v napadeném rozsudku přílehavě odkázal, upozornil, že územní samospráva není jen výkonem veřejné moci, ale rovněž výkonem ústavně zaručeného práva obcí a krajů, do kterého může stát v souladu s čl. 101 odst. 4 Ústavy zasáhnout pouze tehdy, vyžaduje-li to ochrana zákona a jen způsobem stanoveným zákonem. Ústavní definice územní samosprávy však nemůže být podle Ústavního soudu závislá jen na zákonné úpravě, protože by to mohlo vést k libovůli zákonodárce a k narušení samé podstaty principu územní samosprávy. Ústavní soud proto dovodil, že stát v rámci svého dozoru nad územní samosprávou nemůže pozastavit jakékoli opatření obce jen proto, že v jeho činnosti shledá protizákonnost, jež však s tímto opatřením přímo nesouvisí. Zásah státu je tak přípustný pouze tehdy, pokud to ochrana zákona nepochybně vyžaduje. Formulací výroku však k tak intenzivní nezákonnosti nedošlo. Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že pochybení je čistě formální a že systematické zařazení rozhodnutí o námitkách a samotné jejich odůvodnění poskytuje dostatečný základ pro závěr, že odpůrce o námitkách rozhodl právě tak, jak uvádí v návrhu výroku. Za těchto okolností proto výrok rozhodnutí o námitkách nemůže založit nezákonnost celého územního plánu.

[27] S ohledem na výše uvedené důvody Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s. *in fine*).

IV. Závěr a náklady řízení

pokračování

[28] Výrok náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti se opírá o § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož zákona. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení ze zákona. Odpůrce, který měl ve věci úspěch, žádné náklady v řízení o kasační stížnosti nevynaložil, Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že žádnému z účastníků náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznal.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 25. června 2021

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu