



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a Mgr. Petry Weissové v právní věci navrhovatelky: **A. F.**, zast. JUDr. Markem Görgesem, advokátem, se sídlem Žižkova 1737/52, Plzeň, proti odpůrkyni: **obec Kvilda**, se sídlem Kvilda 17, Kvilda, zast. JUDr. Tomášem Samkem, advokátem, se sídlem Pražská 140, Příbram, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy - změna č. 10 územního plánu sídelního útvaru Kvilda, přijatého usnesením zastupitelstva odpůrkyně ze dne 31. 10. 2018, č. 2/2018, a o návrhu na zrušení části rozhodnutí o námitkách, které bylo v průběhu přijímání uvedeného územního plánu vydáno, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelky proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 8. 4. 2019, č. j. 50 A 2/2019 - 40,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Navrhovatelka **je povinna** zaplatit odpůrkyni na nákladech řízení o kasační stížnosti částku ve výši 4.114 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám advokáta JUDr. Tomáše Samka.

O d ů v o d n ě n í :

I. Shrnutí předcházejícího řízení

[1] Krajský soud v Českých Budějovicích rozsudkem ze dne 8. 4. 2019, č. j. 50 A 2/2019 - 40, výrokem I. odmítl návrh na zrušení části rozhodnutí o námitkách vydaného při přijímání opatření obecné povahy - změna č. 10 územního plánu sídelního útvaru Kvilda, přijatého usnesením zastupitelstva odpůrkyně ze dne 31. 10. 2018, č. 2/2018, výrokem II. zamítl návrh na zrušení části opatření obecné povahy - změna č. 10 územního plánu sídelního útvaru Kvilda, přijatého usnesením zastupitelstva odpůrkyně ze dne 31. 10. 2018, č. 2/2018, a výrokem III. přiznal odpůrkyni náhradu nákladů řízení.

[2] S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2018, č.j. 9 As 198/2017 - 52, krajský soud konstatoval, že s ohledem na zásadu subsidiarity nemá navrhovatelka aktivní

legitimaci proti rozhodnutí o námitkách, neboť jí svědčí aktivní legitimace přímo proti napadenému územnímu plánu. Proto její návrh v části požadující zrušení rozhodnutí o námitkách odmítl. Současně doplnil, že námitky navrhovatelky směřující proti rozhodnutí o námitkách věcně vypořádal při posouzení návrhu na zrušení části územního plánu. Krajský soud uvedl, že nepovažuje rozhodnutí o námitkách za nepřezkoumatelné. Jednotlivé námitky jsou totiž řádně vypořádány, přičemž zpracovatel územního plánu vycházel ze zadání odpůrkyně, podle kterého měl osvětlit obsah neurčitých pojmů obsažených v územním plánu a současně nevymezovat nové zastavitelné plochy. Zpracovatel řádně vysvětlil obsah jednotlivých pojmů a současně zařadil pozemky navrhovatelky do zastavěného území, konkrétně do ploch soukromé zeleně.

[3] Krajský soud upozornil, že pozemky navrhovatelky byly dříve zařazeny do „drnového fondu“ s účelovým určením zahrádkářská kolonie. Podle změny územního plánu se přitom dříve vymezená plocha zahrádkářské kolonie nově vymezila jako plocha soukromé zeleně. Plochy soukromé zeleně jsou podle územního plánu součástí zastavěného území, a není proto pravdou, že by v důsledku změny územního plánu byly pozemky navrhovatelky zařazeny do nezastavěného území. Krajský soud upozornil, že určité obsahové nejasnosti plynoucí z grafické části územního plánu rozptýluje jeho textová část, podle které pozemky navrhovatelky jednoznačně patří do zastavěného území. Navíc je podle krajského soudu změna územního plánu ve vztahu k pozemkům navrhovatelky jen formální. Liché jsou proto námitky nepřiměřeného zásahu do vlastnického práva navrhovatelky, neboť současné vymezení využitelnosti pozemku plně respektuje dřívější způsob jejich využití. Není současně důvodná ani námitka o negativním vlivu změny na budoucí možnosti zastavění pozemků navrhovatelky, neboť ta se v souvislosti s přijatou změnou nijak nemění. Odpůrkyně podle krajského soudu dostatečně vysvětlila, proč vymezila předmětné plochy odlišně od způsobu, který předpokládají ustanovení § 4 až 19 vyhlášky č. 501/2006 Sb. Krajský soud doplnil, že se nezabýval polemikou navrhovatelky ohledně vhodnosti přijaté změny územního plánu, neboť smyslem řízení před krajským soudem je posoudit zákonnost napadené změny územního plánu a nikoliv hodnocení vhodnosti řešení přijatého územní samosprávou. Samotná skutečnost, že přijaté řešení nevyhovuje představám navrhovatelky o funkčním využití jejich pozemků, nemůže vést ke zrušení napadeného územního plánu.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření odpůrkyně

[4] Proti uvedenému rozsudku podala navrhovatelka (dále jen „stěžovatelka“) včasnou kasační stížnost. V ní namítla, že krajský soud nesprávně interpretoval podstatu návrhových bodů. Stěžovatelka výslovně upozornila, že dřívější a nový způsob využití jejich pozemků je odlišný a dochází k zhoršení stavu v její neprospěch. Současně stěžovatelka navrhla provedení důkazů, které měly odlišný způsob využití pozemků potvrdit. Nicméně těmito důkazy se krajský soud nezabýval, neboť dospěl k závěru, že nedošlo ke změně využití pozemků. Nově určený způsob využití pozemků neumožňuje postavit žádnou stavbu byť jen dočasného charakteru, proto je závěr o tom, že nedošlo k zásahu do práv stěžovatelky, předčasný. Stěžovatelka navíc neprosazuje, aby mohl být její pozemek zastavěn, ale požaduje, aby odpůrkyně řádně přistoupila k procesu územního plánování. Podle stěžovatelky by totiž řádný přístup odpůrkyně k územnímu plánování mohl ve svém důsledku umožnit přijetí takového způsobu využití předmětných pozemků, že by byly zařazeny mezi pozemky zastavitelné. Současně stěžovatelka upozornila, že i když je formálně zachován původní způsob využití pozemků, měla se odpůrkyně zabývat vznesenými námitkami, neboť opačný postup by mohl vést k zakonzervování nezákonného stavu. Podle stěžovatelky je současný způsob využití pozemků nevhodný, neboť s ohledem na jejich nemalou rozlohu jsou možnosti jejich udržování bez zázemí v podobě stavby jen obtížně obhospodařovatelné. Krajský soud pochybil, jestliže odpůrkyni přiznal náhradu nákladů řízení, neboť podání návrhu bylo způsobeno nejasnostmi ohledně zařazení pozemků stěžovatelky

pokračování

do zastavěného území, přičemž tyto nejasnosti mohla odpůrkyně rozptýlit již v okamžiku přijímání změny územního plánu.

[5] Současně stěžovatelka namítla, že v návrhu nepožadovala, aby krajský soud zrušil rozhodnutí o námitkách, ale aby zrušil část změny územního plánu v rozsahu rozhodnutí o námitkách. Proto krajský soud část návrhu odmítl nezákonně.

[6] Stěžovatelka proto navrhla Nejvyššímu správnímu soudu, aby zrušil napadený rozsudek a současně, aby zrušil „*opatření obecné povahy č. 1/2018 vydané zastupitelstvem obce Kvilda - změna č. 10 územního plánu sídelního útvaru Kvilda, v částech vymezení plochy přestavby ZS.Z10.1 na funkci plochy zeleně soukromé ve vztahu ke pozemkům č. parc. X, č. parc. X a č. parc. X vše v k.ú. K.*“ (...) a „*opatření obecné povahy č. 1/2018 vydané zastupitelstvem obce Kvilda - změna č. 10 územního plánu sídelního útvaru Kvilda se v části II n., bod 10, obsahující rozhodnutí o námitkách navrhovatelky, a v části II o., bod 1, obsahující rozhodnutí o připomínkách navrhovatelky.*“

[7] Odpůrkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti upozornila, že nedošlo ke změně přípustného využití oproti faktickému stavu. Doplnila, že krajský soud v souladu s právními předpisy nepolemizoval se správností přijatého řešení z urbanistického hlediska. Podle odpůrkyně totiž proces územního plánování představuje výkon samosprávy na území obce, který sice nesmí být zcela libovolný, avšak k takovému postupu v projednávané věci nedošlo. Smysluplné využití území obce má přitom přednost před zájmy jednotlivých vlastníků, kteří mají své představy o využití jejich pozemků. Zpracovatel změny územního plánu přitom k požadavkům stěžovatelky přihlížel, vyhodnotil je, nicméně nebyl povinen jim vyhovět. Nově vymezené využití pozemků stěžovatelky fakticky respektuje jejich dřívější využití s tím, že jen došlo ke zpřesnění s ohledem na faktické využití pozemků. Současně odpůrkyně uvedla, že stěžovatelka navrhla provedení důkazních prostředků opožděně a některé navržené důkazní prostředky nemohly na posouzení věci nic změnit. Podle odpůrkyně nemohla být stěžovatelka zkrácena na svých právech, neboť na jejích pozemcích žádná stavba nestojí a nemění se dřívější způsob jejich využití. Stěžovatelka se svým postupem snaží dosáhnout toho, aby odpůrkyně zařadila její pozemky do zastavitelných ploch. Současně odpůrkyně doplnila, že rozhodnutí o námitkách se má přezkoumat až v rámci přezkumu celého opatření obecné povahy. Své vyjádření odpůrkyně uzavřela s tím, že krajský soud rozhodl v souladu se zákonem i příslušnou judikaturou. Nejvyššímu správnímu soudu proto navrhla, aby kasační stížnost zamítl.

III. Posouzení kasační stížnosti

[8] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), vázán rozsahem a důvody, které stěžovatelka uplatnila v kasační stížnosti. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti. Z obsahu kasační stížnosti je zřejmé, že ji stěžovatelka podala z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), d) a e) s. ř. s.

[9] Podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. „[k]asační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení“. Nesprávné právní posouzení spočívá buď v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je aplikován nesprávný právní předpis, popř. je sice aplikován správný právní předpis, ale tento je nesprávně vyložen.

[10] Podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. „[k]asační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé“.

[11] Podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. „[k]asační stížnost lze podat pouze z důvodu nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení“.

[12] Nejvyšší správní soud uvádí, že krajský soud dospěl ke správnému závěru, podle něhož stěžovatelka brojila také přímo proti rozhodnutí o uplatněných námitkách. Stěžovatelka totiž ve svém návrhu uvedla, že požaduje, aby krajský soud zrušil předmětné opatření obecné povahy v části, podle které došlo ke změně možného využití jejich pozemků, a v části rozhodnutí o jejich námitkách a připomínkách. Proto podle Nejvyššího správního soudu byly splněny podmínky pro částečné odmítnutí návrhu, jak správně krajský soud dovodil i z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2018, č. j. 9 As 198/2017 - 52. Stěžovatelka totiž výslovně brojila jak proti části změny územního plánu, tak i proti rozhodnutí o námitkách a připomínkách, které bylo součástí opatření obecné povahy.

[13] Krajský soud tak nepochybil, pokud výrokem I. odmítl návrh na zrušení části rozhodnutí o námitkách vydaného při přijímání změny územního plánu. Důvod kasační stížnosti uvedený v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. tedy nebyl naplněn. Navíc krajský soud se vypořádání námitek a připomínek odpůrkyně věnoval a věcně je posoudil jako součást argumentace směřující proti napadenému opatření obecné povahy.

[14] Dále Nejvyšší správní soud uvádí, že pozemky navrhovatelky před přijetím změny územního plánu byly zařazeny do tzv. „drnového fondu“ s účelovým určením zahrádkářské kolonie. Po změně územního plánu jsou nyní pozemky stěžovatelky zařazeny do ploch soukromé zeleně. Jak už přiléhavě vysvětlil krajský soud, „*jakkoli byly pozemky navrhovatelky zařazeny původně do „drnového fondu“, vzhledem k jejich specifickému účelovému určení coby „zahrádkářské kolonie“ nebyly zařazeny do nezastavěného území ve smyslu bodu I.f.6 výroku textové části změny č. 10, jak se mylně domnívá navrhovatelka.*“ Nejvyšší správní soud má za to, že změna územního plánu má ve vztahu k pozemkům stěžovatelky skutečně jen formální důsledky. Z tohoto důvodu nemohlo dojít ani k diskriminačnímu či nepřiměřenému zásahu do jejího vlastnického práva, neboť se možnosti využití jejich pozemků v zásadě nemění. Je navíc zřejmé, že i po změně územního plánu patří pozemky stěžovatelky do zastavěného území. Je namístě navíc upozornit, že nově stanovený způsob využití pozemků sleduje jejich faktické aktuální využití. Proto předmětná změna územního plánu nemůže představovat takové omezení vlastnického práva či jiného věcného práva stěžovatelky, u kterého by bylo namístě zkoumat jeho soulad se zásadami nediskriminace, subsidiarity a minimalizace zásahu ve smyslu usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120. Krajský soud proto nijak nepochybil, jestliže se více těmito otázkami nezabýval.

[15] Nejvyšší správní soud dodává, že územní plán nevylučuje zřízení jakékoli objektu na předmětných pozemcích, jak mylně dovozuje stěžovatelka. Při respektování regulativů obsažených v územním plánu lze nepochybně uvažovat o realizaci drobných zahradních staveb s tím, že druhy staveb přípustných na plochách soukromé zeleně jsou v textové části změny územního plánu vymezeny jen demonstrativně. Nelze tak vyloučit (samozřejmě při respektování dalších regulativů) vystavění drobnějšího stavebního objektu.

[16] Podle Nejvyššího správního soudu současně není možné dovodit, že by provedení důkazů navrhovaných stěžovatelkou v řízení před krajským soudem mohlo jakkoliv změnit závěr o tom, že provedená změna územního plánu má jen formální charakter. Při porovnání dřívějšího a současného předpokládaného účelu využití pozemků stěžovatelky je totiž zřejmé, že v tomto směru k žádné faktické změně nedošlo. Na tuto skutečnost ostatně upozornil stěžovatelku i krajský soud. Důkazy, které stěžovatelka navrhovala provést během ústního jednání konaného dne 8. 4. 2019 před krajským soudem, tudíž nebyly způsobilé výše uvedené závěry změnit, a krajský soud je proto nebyl povinen provést.

pokračování

[17] Současně Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že stěžovatelka svými postupy jednoznačně zamýšlí dosáhnout změny využití pozemku pro účely bydlení. Takový postup přitom není sám o sobě protiprávní či zcela nelegitimní. Nicméně v dané souvislosti Nejvyšší správní soud stěžovatelku upozorňuje, že na změnu využití pozemků nemá právní nárok, a pokud jejím návrhům odpůrkyně doposud nevyhověla, není takový postup bez dalšího způsobilý vést k zásahu do jejích práv. K obdobným závěrům přitom Nejvyšší správní soud dospěl již dříve např. v rozsudku ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008 - 51, kde konstatoval, že vlastník pozemku nemá právní nárok na určitý způsob využití svého pozemku.

[18] Nejvyšší správní soud současně neshledal, že by odpůrkyně postupovala ve vztahu vůči stěžovateli jakkoliv diskriminačně, popř. že by jejím návrhům nevyhověla bez existence racionálních důvodů. Územní plánování představuje složitou proceduru rozhodování o komplexním způsobu využití jednotlivých pozemků na území obce, přičemž zde nutně musí docházet k vyvažování soukromých a veřejných zájmů s tím, že samotné vydání územního plánu je v pravomoci zastupitelstva obce a je tak nedílnou součástí práva na samosprávu. Zásahy do tohoto práva přitom mohou soudy činit jen ve výjimečných případech. Nejvyšší správní soud neshledal, že by při přijímání změny územního plánu odpůrkyně nezohlednila zájmy stěžovatelky, resp. že by se jejími námitkami a připomínkami nezabývala. Je naopak zřejmé, že odpůrkyně její argumentaci řádně vypořádala, a splnila tudíž požadavky kladené na zákonnost změny územního plánu. Zda přijala odpůrkyně řešení z hlediska územního rozvoje nejvhodnější či nejrozumnější, není Nejvyšší správní soud oprávněn posoudit, a nemůže ani vyhovět faktickému požadavku stěžovatelky, která se domáhá, aby došlo k změně možného využití jejich pozemků na plochy určené k bydlení.

[19] Nejvyšší správní soud doplňuje, že krajský soud nepochybil ani v otázce posouzení vzniku povinnosti stěžovatelky uhradit odpůrkyni náhradu nákladů řízení. Je zřejmé, že odpůrkyně měla ve věci samé plný úspěch, a že je tudíž namísto jí přiznat náhradu nákladů řízení. Nejvyšší správní soud navíc nevnímá problematicky ani skutečnost, že odpůrkyně byla v řízení před krajským i kasačním soudem zastoupena advokátem. Protože je odpůrkyně malá obec a nemá k dispozici vlastní právní oddělení či zaměstnance s právnickým vzděláním, mohla služeb advokáta využít, v důsledku čehož je nutné s tím spojené náklady považovat za účelně vynaložené. Proto krajský soud správně uložil stěžovateli povinnost nahradit odpůrkyni náklady žalobního řízení a stejným způsobem lze postupovat i v řízení o této kasační stížnosti.

[20] Krajský soud tedy řádně a přezkoumatelně vypořádal žalobní námitky, při dokazování v žalobním řízení se nedopustil žádného pochybení a učinil správný závěr o zákonnosti napadené části změny územního plánu. Ani důvody kasační stížnosti uvedené v § 103 odst. 1 písm. a) a d) tedy nebyly naplněny.

IV. Závěr a náklady řízení

[21] S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[22] Odpůrkyně byla v řízení o kasační stížnosti zcela úspěšná, proto jí Nejvyšší správní soud přiznal náhradu nákladů řízení v plné výši. Zástupce odpůrkyně učinil v řízení před Nejvyšším správním soudem jeden úkon právní služby, kterým je písemné podání soudu ve věci samé [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění účinném pro posuzovanou věc (dále jen „advokátní tarif“)], spočívající ve vyjádření ke kasační stížnosti. Za tento úkon náleží zástupci odpůrkyně mimosmluvní odměna ve výši 3.100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5 advokátního tarifu]. Náhrada nákladů řízení se zvyšuje o 300 Kč paušální náhrady

hotových výdajů dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Zástupce odpůrkyně prokázal, že je plátcem daně z přidané hodnoty, a proto se odměna zvyšuje o částku 714 Kč spočívající v 21 % daně z přidané hodnoty z částky 3.400 Kč. Odměnu za přípravu a převzetí zastoupení podle § 11 odst. 1 písm. a) advokátního tarifu však Nejvyšší správní soud právnímu zástupci odpůrkyně nepřiznal, neboť ten ji zastupoval již v řízení před krajským soudem a byl tak s danou věcí náležitě obeznámen. Z tohoto důvodu Nejvyšší správní soud rozhodl o povinnosti stěžovatelky zaplatit odpůrkyni k rukám jejího zástupce náklady řízení o kasační stížnosti jen v celkové výši 4.114 Kč, přičemž ke splnění této povinnosti jí uložil přiměřenou lhůtu 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 27. března 2020

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu