



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Petry Weissové v právní věci navrhovatele: **Obchodní centrum Olomouc, a.s.**, IČ: 25526758, se sídlem tř. Svobody 956/31, Olomouc, zast. JUDr. Michalem Filoušem, advokátem, se sídlem Ostravská 16, Olomouc, proti odpůrci: **obec Dolany**, se sídlem Dolany 58, Dolany u Olomouce, zast. JUDr. Jiřím Staňkem, advokátem, se sídlem Žerotínovo náměstí 215/8, Olomouc, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy - Územního plánu Dolany, vydaného dne 11. 8. 2016, v řízení o kasační stížnosti navrhovatele proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě - pobočky v Olomouci ze dne 27. 2. 2019, č. j. 73 A 2/2018 - 78,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II. Navrhovatel **je p o v i n e n** zaplatit odpůrci na nákladech řízení o kasační stížnosti 4.114 Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku, k rukám zástupce odpůrce JUDr. Jiřího Staňka, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

I. Přehled dosavadního řízení

[1] Navrhovatel se návrhem ze dne 11. 9. 2018 domáhal zrušení části opatření obecné povahy – Územního plánu Dolany vydaného usnesením zastupitelstva odpůrce ze dne 11. 8. 2016, č. 15/2016, bod 3 týkající se plochy označené územním plánem jako NSzo a K26 v rozsahu pozemku p. č. 568/1 o výměře 49 443 m² v k. ú. Dolany u Olomouce, jehož je navrhovatel vlastníkem.

[2] Navrhovatel zdůraznil, že uvedený pozemek koupil se záměrem jeho využití pro budoucí výstavbu venkovského bydlení. Navrhovateli bylo ze strany odpůrce přislíbeno, že jeho pozemek bude v novém územním plánu zahrnut do plochy pro bydlení venkovské (BV) tak, aby navrhovatel mohl na pozemku realizovat zástavbu v předjednané podobě. Odpůrce

však své slovo nedodržel a zahrnutím pozemku do ploch NSzo (plochy smíšené, nezastavěného území, zemědělské, protipovodňové opatření) výstavbu zcela znemožnil. Tímto jednáním představitelů odpůrce došlo k porušení legitimního očekávání navrhovatele.

[3] Navrhovatel dále namítal, že územní plán byl vydán v rozporu s kritérii uvedenými pod body 3 až 5 algoritmu přezkumu opatření obecné povahy formulovaného v rozsudku NSS č. j. 1 Ao 1/2005 - 98. Odpůrce na své úřední desce nezveřejnil několik zásadních dokumentů (návrh zadání územního plánu, veřejnou vyhlášku ze dne 3. 6. 2015 oznamující zveřejnění návrhu územního plánu, oznámení o veřejném projednání územního plánu ze dne 20. 10. 2015 a 26. 10. 2015, oznámení o opakovaném veřejném projednání návrhu územního plánu) v průběhu procesu pořizování územního plánu. Na úřední desce byla zveřejněna až veřejná vyhláška ze dne 27. 5. 2016 stanovující termín druhého opakovaného veřejného projednání. Podle stěžovatele tak byl proces pořizování územního plánu až do 27. 5. 2016 stížen závažnou a nezhojitelnou vadou v doručování.

[4] Navrhovatel dále vyjádřil nesouhlas se způsobem, jakým odpůrce vypořádal jeho námítky a připomínky k návrhu územního plánu. Odpůrce se totiž jimi řádně nezabýval a své závěry nedostatečně odůvodnil.

[5] Navrhovatel rovněž namítal, že doručování veřejné vyhlášky ze dne 16. 7. 2009, jejímž prostřednictvím byl zveřejněn návrh zadání územního plánu, nebylo realizováno v souladu s právními předpisy, neboť vyhláška nebyla na úřední desce vyvěšena celých 30 kalendářních dnů. Za stěžovní navrhovatel označil informaci obsaženou v e-mailu od starosty odpůrce ze dne 29. 6. 2018, v němž je výslovně uvedeno, že první dokument zveřejněný na elektronické úřední desce odpůrce byl z roku 2010. Z toho totiž vyplývá, že návrh zadání Územního plánu Dolany nikdy nebyl na elektronické úřední desce zveřejněn, neboť byl zveřejňován v roce 2009.

[6] Rozpor územního plánu s právními předpisy spatřuje navrhovatel v tom, že pořizovatel územního plánu vůbec nezkoumal, a tudíž ani nedoložil, jaký veřejný zájem byl dán, aby došlo k zařazení jeho pozemku do ploch smíšených nezastavěného území, když se tento pozemek nachází v bezprostředním sousedství s pozemky určenými pro výstavbu rodinných domů. Navrhovatel spatřuje zásadní rozpor mezi textovou a grafickou částí územního plánu, jelikož textová část uvádí, že pozemek navrhovatele je součástí protipovodňových opatření, avšak do ploch pro tuto specifickou technickou infrastrukturu není v grafické části zahrnut. Zařazení pozemku navrhovatele do ploch NSzo neodpovídá ani základním tezím a záměrům, na nichž je územní plán postaven. Pozemek navrhovatele je situován ve svažitém terénu, a proto je zcela vyloučeno, aby tvořil přirozenou hráz, která by jako součást protipovodňových opatření ochraňovala centrum obce a existující či zamýšlenou zástavbu. Územní plán tak je v rozporu se závazným stanoviskem Magistrátu města Olomouc, které nedoporučuje umístění protipovodňových opatření do svažitého terénu. Při tvorbě územního plánu nebyla respektována ani závazná stanoviska Krajského úřadu Olomouckého kraje. Postupem pořizovatele územního plánu se navrhovatel cítí diskriminován, když sousední pozemky byly bez jakýchkoli racionálních argumentů vyhodnoceny jako vhodné pro bydlení. Závěrem stěžovatel namítl rozpor územního plánu se zásadami proporcionality, subsidiarity a minimalizace zásahů.

[7] Krajský soud rozsudkem uvedeným v záhlaví návrh zamítl. K navrhovatelem tvrzené skutečnosti, že mu bylo představiteli obce přislíbeno zařazení jeho pozemku v novém územním plánu do plochy pro bydlení venkovské (BV), krajský soud uvedl, že není s to založit právní nárok na takové zařazení. Není tedy rozhodné, zda k takovému neformálnímu příslibu došlo

pokračování

či nikoli, neboť i kdyby tomu tak bylo, takový příslib nemůže založit legitimní očekávání určitého způsobu zařazení pozemku.

[8] K namítanému pochybení při zveřejnění návrhu zadání územního plánu krajský soud uvedl, že obsah správního spisu svědčí o tom, že odpůrce, jakožto pořizovatel územního plánu, postupoval v souladu s § 47 odst. 2 větou první zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), neboť dle ručně psaného záznamu na oznámení o projednání návrhu zadání územního plánu Dolany ze dne 16. 7. 2009 toto oznámení vyvěsil na své úřední desce dne 17. 7. 2009, čímž došlo k zákonem požadovanému zveřejnění návrhu zadání. S ohledem na formulaci dotazu zástupce navrhovatele zaslaného starostovi odpůrce dne 14. 6. 2018, dospěl krajský soud k závěru, že navrhovatelem tvrzený závěr o nezveřejnění návrhu zadání nelze učinit z odpovědi odpůrce, který pouze reagoval na požadavek zástupce navrhovatele o výpis prokazující zveřejnění oznámení, nevyjádřil se však k samotnému zveřejnění návrhu zadání. Vyjádření starosty odpůrce ze dne 29. 6. 2018 tudíž neprokazuje navrhovatelem tvrzenou skutečnost, že by návrh zadání na úřední desce obce nebyl vůbec zveřejněn. Tento výklad je podpořen čestným prohlášením bývalého správce webových stránek obce Dolany Mgr. S. ze dne 17. 10. 2018, dle něhož v době zveřejnění návrhu zadání webové stránky obce neumožňovaly archivaci datových souborů a po uplynutí lhůty pro zveřejnění byly odstraňovány, v rozhodné době tedy nebyly žádné takové údaje na webových stránkách obce ukládány. Navrhovateli se tak nepodařilo prokázat nepravdivost údajů uvedených na oznámení odpůrce o projednání „*Návrhu zadání Územního plánu Dolany*“, jakožto veřejné listině, a to, že návrh zadání územního plánu Dolany nebyl vystaven k veřejnému nahlédnutí po dobu 30 dnů, v době od 20. 7. do 19. 8. 2009 na webových stránkách odpůrce. Krajský soud dále uvedl, že podle záznamu na originále oznámení o projednání návrhu zadání ze dne 16. 7. 2009 byla tato listina na úřední desce obce fakticky vyvěšena dne 17. 7. 2009 a sejmuta dne 20. 8. 2009, tj. byla zveřejněna celkem nejméně po dobu celých 33 dní, což je více než zákonem požadovaných 30 dní.

[9] Zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části se může v souladu s § 101a odst. 1 s. ř. s. úspěšně domáhat pouze ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy vydaným správním orgánem zkrácen. I pokud by k navrhovatelem tvrzenému nezveřejnění návrhu územního plánu na elektronické úřední desce došlo, nemohl by být tvrzeným pochybením navrhovatel nijak zkrácen na svých právech, neboť řádně uplatnil dne 17. 7. 2015 připomínku k tomuto návrhu. O zveřejnění předmětné veřejné vyhlášky tedy navrhovatel nepochybně věděl.

[10] S ohledem na § 52 odst. 1 stavebního zákona dospěl krajský soud k závěru, že pořizovatel územního plánu neporušil žádnou povinnost, pokud oznámení ze dne 20. 10. 2015, kterým na veřejné projednání návrhu pozval dotčené orgány a sousední obce, na úřední desce nezveřejnil. Navrhovatel pak podle krajského soudu neprokázal, že by údaje o zveřejnění uvedené na veřejných vyhláškách ze dne 26. 10. 2015 a ze dne 2. 3. 2016 o veřejném projednání a opakovaném veřejném projednání byly nepravdivé.

[11] Krajský soud dále zdůraznil, že územním plánem nedošlo ke změně funkčního využití pozemku navrhovatele oproti předchozímu územnímu plánu a s poukazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu konstatoval, že z žádného ustanovení stavebního zákona nevyplývá, že by jednotlivým vlastníkům pozemků a staveb v území dotčeném připravovaným územním plánem vznikl nárok, aby jejich nemovitosti byly zařazeny do funkčních ploch dle jejich

požadavků, přání či představ, které by jim nejvíce konvenovaly, neboť zařazení pozemků a staveb do jednotlivých funkčních ploch je plně v pravomoci orgánů místní samosprávy.

[12] K tvrzení navrhovatele, že téměř všechny vedlejší, sousední plochy jak na západní, severní i východní straně vedle jeho pozemku jsou shodně zařazeny do ploch BV, krajský soud po nahlédnutí do grafické části územního plánu uvedl, že se jedná o tvrzení nepravdivé. Odpůrci nelze vytýkat, že v rozhodnutí o námitce slovně situaci v území nepopsal, tj. neuvedl, do jakých ploch jsou zařazeny jednotlivé sousední pozemky, neboť skutečnost, že nejsou zařazeny do plochy bydlení venkovské, je zcela zřejmá při prostém nahlédnutí do hlavního výkresu územního plánu.

[13] Krajský soud naproti tomu přisvědčil navrhovateli, že vypořádání jeho námítky odkazem na zadání územního plánu není přezkoumatelné, neboť se nejedná o věcnou argumentaci, nýbrž o pouhé konstatování obsahu zadání a do něj vtělených zásad. Odpůrce nijak nevztáhl citované zásady na předmětný pozemek navrhovatele a nevysvětlil, jakým konkrétním způsobem by se zařazení tohoto pozemku do plochy venkovského bydlení těmto zásadám přičilo. Odpůrce však opřel rozhodnutí o námitce navrhovatele o další věcný argument, a to nesoulad využití pozemku navrhovatele pro výstavbu rodinných domů s koncepční zásadou územního plánu respektovat mezi obcí Dolany a sousední obcí Tověř vymezený koridor nezastavěného území, jeho rozsah zachovávat a nepřipustit rozšiřování dalších zastavěných ploch. Nadto odpůrce uvedl také to, že koncepce nepropojování sídel je rovněž respektováním zásad zakotvených v Politice územního rozvoje ČR.

[14] Tvrzení navrhovatele, že argumentace zamezením propojení Dolan se sousední obcí Tověř, je nemístná, neboť propojení obcí již existuje, vyvrací grafická část územního plánu. Mezi oběma obcemi existuje na první pohled viditelný koridor nezastavěného území, přitom žádná z navržených ploch tento koridor nezužuje. Naopak vyhovění požadavku navrhovatele by s ohledem na velikost a umístění jeho pozemků znamenalo popření vytýčené zásady, neboť by nedošlo pouze k zúžení vymezeného koridoru nezastavěného území mezi dvěma obcemi, nýbrž k jeho faktické likvidaci. Byť je rozhodnutí o námitce navrhovatele kusé, lze jej označit svým rozsahem za odpovídající. Odpůrce sice v rozhodnutí o námitkách nereagoval na některá tvrzení navrhovatele, avšak dostatečně vysvětlil, jaké skutečnosti zařazení pozemků navrhovatele do plochy BV brání.

[15] Ačkoli soud shledal jeden ze dvou věcných argumentů odpůrce za nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů, druhý z věcných argumentů pro nevyhovění požadavku navrhovatele je odůvodněn dostatečně a zrušení napadené části územního plánu toliko z důvodu částečné nepřezkoumatelnosti rozhodnutí o námitce navrhovatele by bylo formalistické, jelikož argument nutnosti zachování stávajícího koridoru nezastavěného území mezi oběma obcemi je pro nevyhovění požadavku navrhovatele sám o sobě dostatečný a zcela v souladu s Politikou územního rozvoje ČR a základní koncepcí posuzovaného územního plánu.

[16] Krajský soud dále konstatoval, že za situace, kdy fakticky územním plánem obce z r. 2016 nedochází ke změně funkčního zařazení pozemku, nebyl pořizovatel územního plánu povinen zkoumat a doložit veřejný zájem, jak namítá navrhovatel, neboť veřejný zájem podle § 19 odst. 1 písm. c) stavebního zákona se prověřuje a posuzuje pouze ve vztahu k provedení změn v území, tj. pouze tehdy, pokud ke změně v území dochází.

[17] K nesouhlasu navrhovatele se zařazením pozemku jako součásti protipovodňových opatření krajský soud uvedl, že pozemek navrhovatele, jakožto plocha smíšená nezastavěného

pokračování

území, je součástí protipovodňových opatření ve smyslu kapitoly I.5.3., a nikoli kapitoly I.3.2. územního plánu. Pokud jde o návaznost ploch TX (technická infrastruktura – specifická) na plochy s retenční schopností, mezi nimiž je zahrnut i NSzo, jedná se o návaznost systémovou a nikoli bezprostřední, jak se snaží dovést navrhovatel. Tento závěr vyplývá z charakteristiky pozemku navrhovatele, který je ornou půdou velkého rozsahu (49.443 m²). Při užívání pozemku v souladu s územním plánem má takový pozemek protieroční funkci a retenční schopnosti bez dalšího, tj. je to jeho přirozená schopnost vzhledem k jeho charakteristice. V žádném případě se nejedná o omezení vlastnického práva navrhovatele nad rámec přípustného a vzhledem k povaze pozemku přirozeného využití. Nedůvodná je rovněž námitka absence vyznačení pozemku ve výkresu veřejně prospěšných staveb, opatření a asanací, neboť územní plán s umístěním veřejně prospěšných opatření na jeho pozemku nepočítá.

[18] K námitce navrhovatele, že odpůrce neobjasnil, proč zahrnul do návaznosti na plochy TX pouze jeho pozemek a nikoli pozemky sousední, krajský soud konstatoval, že se obsahově jedná o námitku neproporcionality a za situace, kdy navrhovatel takovou námitku nevznesl v průběhu pořizování a projednávání územního plánu, se krajský soud touto námitkou nezabýval, neboť by se jí musel zabývat jako první, a odepřel by tak právo pořizovateli územního plánu se k tomu vyjádřit.

[19] Obsah územního plánu podle krajského soudu vyvrací argumentaci navrhovatele, že v něm nelze nalézt přesvědčivou argumentaci pro to, z jakých konkrétních architektonických a urbanistických hodnot existujících v k. ú. Dolany pořizovatel vycházel. S přihlédnutím k obsahu územního plánu krajský soud shledal, že nezařazení pozemku navrhovatele do ploch BV není v rozporu s územním plánem a jeho cíli, naopak je s nimi v souladu, protože respektuje základní zásady rozvoje území uvedené ve výrokové části územního plánu.

[20] Krajský soud neshledal ani nedodržení závazného stanoviska Magistrátu města Olomouce ve vztahu k umístění protipovodňových opatření, neboť na pozemku navrhovatele nedochází k umístění protipovodňového opatření, ale k využití přirozených vlastností pozemku. Závazné stanovisko Krajského úřadu Olomouckého kraje, odboru dopravy a silničního hospodářství, se nijak nevztahuje k pozemku navrhovatele. Není ani pravdou, že by odpůrce nerespektoval stanovisko Krajského úřadu Olomouckého kraje, odboru strategického rozvoje kraje, jenž požadoval doplnění vazby na území sousedních obcí ve výkrese širších vztahů, neboť tyto vazby se ve výkrese širších vztahů nacházejí.

[21] Krajský soud uzavřel, že v územním plánu nalezl přesvědčivé odůvodnění spravedlivosti míry omezení vlastnického práva navrhovatele zařazením jeho pozemku do plochy smíšené nezastavěného území s využitím pro zemědělství a protipovodňová opatření. Krajský soud neshledal ani navrhovatelem tvrzenou diskriminaci, neboť plocha BV Z10, na kterou navrhovatel poukazuje, je svojí rozlohou 0,6429 ha nesrovnatelná s velikostí pozemku navrhovatele (4,9 ha) a je specifická v tom, že jejím zastavěním dojde k dotvoření linie zastavěného území obce Továř, přičemž však nedojde k zúžení koridoru mezi oběma obcemi. Krajský soud poukázal na rozsudek NSS ze dne 27. 7. 2017, č. j. 9 As 302/2016 - 68, z něž vyplývá, že nedojde-li územním plánem k zásahu do vlastnického práva (či práva na podnikání), je otázka proporcionality bezpředmětná.

II. Kasační stížnost a vyjádření odpůrce

[22] Proti rozsudku krajského soudu podal navrhovatel (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost. Namítal, že se krajský soud dostatečně nevypořádal s jeho žalobními tvrzeními a některá

zcela opomenul. Podle stěžovatele není zřejmé, jakými konkrétními úvahami se krajský soud řídil při hodnocení důkazů, když některé, dle názoru stěžovatele přinejmenším nedůvěryhodné důkazy předložené odpůrcem, hodnotil jako osvědčující určité skutečnosti, zatímco k důkazům předloženým stěžovatelem vůbec nepřihlédl anebo je nepovažoval za relevantní.

[23] Stěžovatel poukázal na svůj záměr využití předmětného pozemku a namítl nesprávnou interpretaci právního institutu legitimního očekávání ze strany krajského soudu a nepochopení žalobní argumentace týkající se příslibu někdejších představitelů odpůrce ve vztahu k tomuto institutu. Žalobní argumentace totiž byla postavena spíše na tom, že navrhovatel nabyt legitimní očekávání, že bude projednáno zařazení jeho pozemku do ploch BV a v návrhu nového územního plánu bude jeho pozemek zahrnut do ploch BV, a to i s rizikem případného následného neschválení územního plánu v této podobě. Představitelé odpůrce se však nepokusili dostát svému příslibu a o zařazení pozemku navrhovatele do ploch BV od počátečních fází zpracování územního plánu vůbec neuvažovali. S ohledem na ústní formu dohod považuje stěžovatel za podstatné výslechy osob, které byly účastny tehdejšími jednáním mezi stěžovatelem a představiteli odpůrce.

[24] Stěžovatel setrval na svém názoru, že návrh zadání územního plánu nebyl zveřejněn v souladu s právními předpisy (§ 47 odst. 2 stavebního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2012, resp. § 25 odst. 2 správního řádu). Pro tento závěr podle stěžovatele svědčí důkazy, které krajský soud nezohlednil. Jedná se o ručně dopsaný údaj v oznámení o projednávání návrhu zadání územního plánu ze dne 16. 7. 2019 a jednoznačnou odpověď starosty odpůrce, že nedisponuje listinným důkazem prokazujícím, že ke zveřejnění oznámení o projednávání návrhu zadání územního plánu umožňující dálkový přístup skutečně došlo. Nadto odpůrce prostřednictvím svého starosty písemně dodal, že první dokument byl na elektronické úřední desce, tj. způsobem umožňujícím dálkový přístup, zveřejněn až v roce 2010. Podle stěžovatele je to právě odpůrce, kdo musí být schopen prokázat, že v procesu přijímání opatření obecné povahy důsledně dodržel právní předpisy.

[25] Podle stěžovatele odpůrce neunesl břemeno důkazní, když jednoznačně neprokázal zveřejnění konkrétních dokumentů v procesu pořizování územního plánu na elektronické úřední desce či způsobem umožňujícím dálkový přístup. Vzhledem k tomu, že tyto způsoby zveřejnění ukládaly odpůrci právní předpisy, má stěžovatel za to, že břemeno důkazní z hlediska dodržení právních předpisů spočívá na odpůrci a je to právě odpůrce, který by měl důkazy o dodržení právních předpisů disponovat, a tyto důkazy by měly být součástí listin archivovaných odpůrcem v souvislosti s procesem vydávání územního plánu.

[26] Závěr krajského soudu o splnění podmínky zveřejnění oznámení způsobem umožňujícím dálkový přístup nemá podle stěžovatele oporu v provedeném dokazování ani soudním spisu. Krajský soud se podle stěžovatele nezabýval otázkou, zda konkrétní předložená listina byla či nebyla zveřejněna způsobem umožňujícím dálkový přístup. Pochybil, když konstatoval, že tomu tak bylo a toto konstatování nepodložil žádnými relevantními důkazy, resp. vycházel z „důkazů“, které zveřejnění způsobem umožňujícím dálkový přístup neprokázaly a ani prokázat nemohly.

[27] Mgr. S. ve svém čestném prohlášení uvedl, že si vedl svou vlastní, soukromou evidenci, podle níž byl návrh zadání územního plánu a oznámení o jeho projednání na elektronické úřední desce umístěn 20. 7. 2009 a odstraněn dne 21. 8. 2009. Odpůrce však nenavrhl soukromou evidenci Mgr. S. k důkazu, tato evidence k důkazu provedena nebyla, a tudíž nebylo možné řádně osvědčit, že dokumenty byly umístěny na úřední desku. Na rozdíl od krajského soudu má

pokračování

stěžovatel za to, že čestné prohlášení Mgr. S. neprokazuje dodržení zákonných požadavků odpůrcem při zveřejňování oznámení o projednávání návrhu zadání územního plánu, neboť jeho součástí nebyla soukromá evidence listin zveřejněných na elektronické úřední desce odpůrce v letech 2005 – 2010. Nelze z něj dovodit, že odpůrce dodržel § 47 stavebního zákona, resp. § 25 odst. 2 správního řádu.

[28] Krajský soud se podle stěžovatele otázkami souvisejícími se zveřejněním oznámení o projednání návrhu územního plánu dostatečně nezabýval. Argumentaci krajského soudu, že toto oznámení je veřejnou listinou, stěžovatel považuje za nepatřičnou, neboť v žalobě netvrdil nepravdivost veřejné listiny, nýbrž nedodržení právních předpisů při jejím zveřejňování. Stěžovatel krajskému soudu vytkl, že se nezabýval otázkou, zda byla dodržena zákonem předepsaná třicetidenní lhůta pro zveřejnění oznámení o veřejném projednání návrhu územního plánu. Krajský soud se nevypořádal s existencí tří různých údajů o zveřejňování téže listiny a jeho rozsudek tak je nepřezkoumatelný.

[29] Stěžovatel dále vyjádřil přesvědčení, že dle archivu elektronické úřední desky nebylo v celém procesu pořizování územního plánu odpůrcem doručováno řádným způsobem. V případě veřejné vyhlášky ze dne 17. 1. 2011 oznamující konání veřejného projednání konceptu územního plánu a veřejné vyhlášky ze dne 3. 6. 2015, jíž došlo k oznámení zveřejnění návrhu územního plánu, je na listině napsán údaj o vyvěšení a sejmutí. Tento údaj však svědčí spíše o vyvěšení na fyzické úřední desce odpůrce, než aby prokazoval zveřejnění na elektronické úřední desce. Odpůrce tak doručoval v rozporu s právními předpisy.

[30] Za zcela zásadní považuje stěžovatel skutečnost, že nebyla zákonným způsobem doručena veřejná vyhláška vydaná odpůrcem dne 26. 10. 2015, kterou byl oznamován termín veřejného projednání návrhu územního plánu dne 30. 11. 2015. Stěžovatel se totiž při vši snaze sledovat proces pořizování územního plánu a tohoto procesu se aktivně účastnit, o této veřejné vyhlášce nedozvěděl, a nemohl se tak veřejného projednání zúčastnit. Přestože i tato veřejná vyhláška ve svém textu avizovala, že je zveřejňována způsobem umožňujícím dálkový přístup, nebylo tomu tak, což dosvědčuje i absence záznamu o vyvěšení této listiny na elektronické úřední desce v jejím archivu na webových stránkách odpůrce. Krajský soud sice uvedl, že na listině je ručně vyznačen údaj o vyvěšení a sejmutí této veřejné vyhlášky, avšak tento údaj neprokazuje zveřejnění způsobem umožňujícím dálkový přístup, spíše se jedná o údaj o vyvěšení na vývěsce odpůrce. Vzhledem k tomu, že stěžovateli nebyla veřejná vyhláška doručena, byl nezhojitelně zkrácen na svém právu zúčastnit se veřejného projednání návrhu územního plánu a podat v jeho rámci námitky. Žádný údaj o zveřejnění této vyhlášky není dohledatelný ani v archivu elektronické úřední desky. K argumentaci krajského soudu, že stěžovatel neunesl důkazní břemeno z hlediska prokazování nepravdivosti veřejné listiny (naposledy uvedené veřejné vyhlášky) stěžovatel uvedl, že netvrdil nepravdivost veřejné listiny, nýbrž vady jejího doručování. Ručně doplňované údaje o datu vyvěšení a sejmutí veřejných vyhlášek neprokazují jejich zveřejnění způsobem umožňujícím dálkový přístup, nýbrž se váží ke zveřejnění listiny na fyzické úřední desce obecního úřadu.

[31] Závěr krajského soudu, že stěžovatel nezveřejnění předmětných oznámení na elektronické úřední desce v době jejich doručování dovozuje pouze z vyjádření starosty obce k dotazu žalobce ze dne 14. 6. 2018, se nezakládá na pravdě, neboť stěžovatel k žalobě doložil printscreeny archivu elektronické úřední desky odpůrce, z nichž je zřejmé, že listiny, u nichž je stěžovatelem namítáno vadné doručování, nebyly na elektronické úřední desce zveřejněny. Vyjádření starosty obce Dolany tento fakt pouze podpořilo a bylo předloženo krajskému soudu nikoli jako jediný důkaz,

nýbrž jako jeden z mnoha důkazů. Výše uvedené nedostatky doručování se vztahují také k veřejným vyhláškám vydaným odpůrcem dne 3. 6. 2015 a 2. 3. 2016.

[32] Stěžovatel dále zdůraznil, že archiv elektronické úřední desky neobsahuje žádné z listin vyhotovených v souvislosti s procesem přijímání územního plánu, a to až do chvíle, kdy byla doručována veřejná vyhláška ze dne 27. 5. 2016, která avizovala druhé opakované veřejné projednání návrhu územního plánu.

[33] Stěžovatel nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že i pokud by ke stěžovatelem tvrzenému nezveřejnění návrhu územního plánu došlo, stěžovatel by nemohl být zkrácen na svých právech, neboť řádně uplatnil připomínku k tomuto návrhu. Podle stěžovatele mu totiž bylo nezákonným postupem odpůrce při doručování odepřeno právo účastnit se veřejného projednání návrhu územního plánu a v této souvislosti je bezpředmětné, že uplatnil připomínku.

[34] Ve vztahu k posouzení žalobní argumentace v souvislosti se způsobem a formou vypořádání námitek a připomínek uplatněných stěžovatelem při procesu tvorby územního plánu stěžovatel namítl, že krajský soud byl povinen zohlednit skutečnost, že stěžovatel již dne 22. 3. 2007 podal žádost o změnu tehdy platného územního plánu v souvislosti se změnou funkčního využití jeho pozemku. Nelze přijmout argumentaci krajského soudu, že pokud se v novém územním plánu nemění funkční plocha, do níž je pozemek zahrnut, ze zastavitelné na nezastavitelnou, není třeba se požadavky vyslovenými stěžovatelem v jeho námitkách a připomínkách zabývat.

[35] Vytržení části věty z textu *Politiky územní rozvoje* nelze podle stěžovatele považovat za adekvátní vypořádání jeho námitek a už vůbec ne za věcný argument, který má napravit kusé a nepřezkoumatelné rozhodnutí o námitkách, jak je i krajský soud označil v odůvodnění kasační stížností napadeného rozsudku. Na rozdíl od krajského soudu má stěžovatel za to, že ze způsobu vypořádání námitek stěžovatele nelze dovodit ani to, že odpůrce se ztotožnil s republikovými prioritami při tvorbě územního plánu, když v územním plánu stanovil koncepční zásadu respektování koridoru nezastavěného území mezi obcemi Dolany a Tovér a nepřipustit rozšiřování dalších zastavěných ploch, zatímco *Politika územního rozvoje a priori* směřuje k zajištění migrační prostupnosti krajiny pro volně žijící živočichy, nikoli k nerozšiřování zastavěných ploch. Krajský soud se podle stěžovatele nezabýval dostatečně kvalitou rozhodnutí odpůrce o námitkách stěžovatele podaných v rámci procesu přijímání územního plánu. Oba věcné argumenty, o které se odpůrce opíral při rozhodování o námitce stěžovatele, jsou nepřezkoumatelné.

[36] V další námitce stěžovatel uvedl, že ani po výkladu krajského soudu ve vztahu k protipovodňovým opatřením, který podle názoru stěžovatele nemá oporu v textové části územního plánu, nebylo postaveno najisto, z jakých důvodů byl právě pozemek stěžovatele zahrnut do ploch protipovodňových opatření. Krajský soud nedovodil odůvodněnost zařazení pozemku stěžovatele do protipovodňových opatření, pouze konstatoval systémovou návaznost ploch TX na plochu pozemku stěžovatele. Stěžovatel se s výkladem krajského soudu neztotožňuje, neboť územní plán ani kasační stížností napadený rozsudek nepodávají jednoznačné odůvodnění, proč je to v předmětné lokalitě právě a pouze pozemek stěžovatele, u něhož byla v procesu pořízení územního plánu shledána návaznost na plochy TX, když severně a západně od pozemku stěžovatele existují rozsáhlé plochy bez jakékoli návaznosti na plochy TX a bez jejich zahrnutí do protipovodňových opatření.

pokračování

[37] Podle stěžovatele byl krajský soud povinen zabývat se dodržáním stanovisek dotčených orgánů odpůrcem jako celkem, nikoli pouze ve vztahu k pozemku stěžovatele.

[38] Územní plán je v rozporu s požadavky proporcionality, subsidiarity a zásadou minimalizace zásahů. Pro zařazení pozemku navrhovatele do ploch NSzo a jeho označení za součást protipovodňových opatření totiž neexistují a v době pořizování územního plánu neexistovaly žádné smysluplné a důvodné argumenty s ohledem na okolní zástavbu. Argumentace krajského soudu, v níž se vyjadřuje k ploše Z10 zahrnuté v územním plánu do ploch BV a poukazuje na menší rozlohu této plochy a dotvoření linie zastavěného území obce Továř, je v příkrém rozporu se strukturou rozsudku, neboť nerespektuje požadavky v rozsudku dříve zmíněné a rozhodné pro posuzování žalobních námitek.

[39] Závěrem stěžovatel namítl, že rozsudek krajského soudu se nezakládá na spolehlivě zjištěném stavu věci, neboť krajský soud se nezabýval výsledky dřívějších jednání mezi stěžovatelem a představiteli obce Dolany. Stěžovatel vyjádřil přesvědčení, že mělo proběhnout dokazování ohledně míry jeho legitimního očekávání. Krajský soud se dostatečně nezabýval dodržáním právních předpisů odpůrcem při přijímání územního plánu, zjištěné skutečnosti nesprávně právně vyhodnotil, a dospěl tak k právně vadným závěrům. Nevyžadoval po odpůrci, aby osvědčil, že při přijímání opatření obecné povahy postupoval zákonem předepsaným způsobem.

[40] Odpůrce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že k argumentaci stěžovatele, uplatněné již v návrhu na zrušení opatření obecné povahy, se přiměřeně vyjádřil v řízení před krajským soudem a na tato svá předchozí vyjádření odkázal. Krajský soud se s námitkami stěžovatele pečlivě vypořádal, provedl obsáhlé dokazování celou řadou důkazů navržených stěžovatelem a své závěry podrobně odůvodnil. S posouzením věci ze strany krajského soudu se odpůrce zcela ztotožňuje.

III. Posouzení kasační stížnosti

[41] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

[42] Kasační stížnost není důvodná.

III. 1. Námitka nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu

[43] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu pro nedostatek důvodů. Za nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů jsou považována zejména taková rozhodnutí, u nichž není z odůvodnění zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při hodnocení skutkových i právních otázek a jakým způsobem se vyrovnal s argumenty účastníků řízení (srov. např. rozsudek NSS ze dne 29. července 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52). Soudy však nemají povinnost reagovat na každou dílčí argumentaci a tu obsáhle vyvrátit. Jejich úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace (srov. rozsudek NSS ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013 - 19). Podstatné je, aby se správní soud ve svém rozhodnutí vypořádal se všemi stěžejními námitkami účastníka řízení,

což může v některých případech konzumovat i vypořádání některých dílčích a souvisejících námitek (srov. rozsudek NSS ze dne 24. 4. 2014, č. j. 7 Afs 85/2013 - 33).

[44] Nepřezkoumatelnost přitom není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak podrobně by mu měl být rozsudek odůvodněn, ale objektivní překážkou, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkoumat napadené rozhodnutí (srov. rozsudek NSS ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016 - 24).

[45] Nejvyšší správní soud konstatuje, že napadený rozsudek takovými vadami netrpí, neboť krajský soud se náležitě, srozumitelným a logickým způsobem vypořádal s veškerými žalobními námitkami a své závěry podrobně a přesvědčivě odůvodnil. Nejvyšší správní soud proto nepřisvědčil námitce stěžovatele, v níž krajskému soudu vytýká, že se dostatečně nevypořádal s jeho žalobními tvrzeními a některá zcela opomenul.

[46] Krajský soud v odůvodnění rozsudku uvedl, jaké důkazy provedl a jaké skutečnosti z nich zjistil. Krajský soud rovněž odůvodnil, proč zamítl návrh stěžovatele na provedení důkazu výsledkem A. H. a Ing. arch. P. V. Přisvědčit proto nelze ani námitce stěžovatele, že není zřejmé, jakými konkrétními úvahami se krajský soud řídil při hodnocení důkazů.

III. 2. Legitimní očekávání stěžovatele

[47] K námitce stěžovatele o interpretaci principu legitimního očekávání ze strany krajského soudu Nejvyšší správní soud v první řadě konstatuje, že k obsahu tohoto principu se již vyjádřil např. v rozsudku 27. 4. 2017, č. j. 4 As 86/2016 - 42, v němž uvedl, že „*ve judikatuře soudů České republiky v čele s Ústavním soudem uznáván jako součást souboru základních principů demokratického právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky), jakkoli jeho obsah a projevy – zejména v oboru práva ústavního v jurisprudenci Ústavního soudu – nelze označit za ustálené (blíže viz LANGÁŠEK, T. Ochrana legitimního očekávání v judikatuře Ústavního soudu. In Sborník z konference PF MU Dny práva 2008). Pro účely posouzení lze poznamenat, že tento princip je v oboru správního práva úzce spojen s principy ochrany právní jistoty, spravedlivosti a předvídatelnosti aktů veřejné moci a důvěry v ně a s principem zákazu libovůle [srov. nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 12/14 ze dne 16. června 2015, N 109/77 SbNU 577; 177/2015 Sb., podle kterého: „[p]ro demokratický právní stát je charakteristický princip právní jistoty, spočívající mimo jiné v tom, že právní pravidla budou jasná a přesná a budou zajišťovat, že právní vztahy a jejich důsledky zůstanou pro adresáty pravidel předvídatelné. Závazky a sliby, které na sebe stát vezme vůči jednotlivcům, by měly být dodržovány (princip legitimního očekávání).“]. V různých obdobích se uplatňuje ve správním právu téměř všech členských zemí Evropské unie, například v podobě britského konceptu *protection of procedural and substantive legitimate expectations* či německého *Vertrauensschutz*, a jakožto obecný právní princip je vlastní též právu Evropské unie (srov. např. CRAIG, P., DE BÚRCA, G. *EU Law. Text, Cases and Materials. Sixth Edition.* Oxford University Press 2015, s. 558, citující SCHONBERG S. *Legitimate Expectations in Administrative Law.* Oxford University Press 2000, LENAERTS and VAN NUFFEL: *Constitutional Law of the European Union.* Sweet and Maxwell Ltd., 2005, str. 714, Wyatt and Dashwood's *European Union Law.* Sweet and Maxwell Ltd., 2006, str. 244 a n.; viz též komparativní zmínka v nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 9/07 ze dne 1. července 2010, N 132/58 SbNU 3; 242/2010 Sb.).*

Ideovým základem konceptu ochrany legitimního očekávání je přesvědčení, že ti, kdo jednají v oprávněné důvěře v existující právo, resp. v právo, jak se jim s přihlédnutím k okolnostem a dobré víře obsahově jeví, by neměli být zklamáni ve svých očekáváních, že v souladu s právem jednají a že jejich jednání také právo demokratického právního státu nakonec poskytne svou ochranu. V nejtýpčtější podobě se ochrana legitimního očekávání, ve vazbě na ochranu právní jistoty, v oboru správního práva upíná k vázanosti správy vlastní ustálenou správní praxí, ustáleným výkladem procesních i hmotných právních pravidel, veřejně deklarovanou politikou

pokračování

v mezích správního uvážení, interní výkladovou či aplikační směrnici, anebo ke závaznosti konkrétního a kvalifikovaného ujištění o právu či procesním postupu, poskytnutého orgánem veřejné moci adresátu jeho správy. V českých právních předpisech se výslovně o ochraně legitimního očekávání sice nehovoří, tento princip je však základem některých specifických forem činnosti veřejné správy, např. v podobě institutu závazného posouzení podle § 132 a násl. daňového řádu, a promítá se též do základních zásad činnosti správních orgánů (např. povinnost šetřit práva nabytá v dobré víře a oprávněné zájmy adresátů veřejné správy v § 2 odst. 3 správního řádu, povinnost dbát o to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly neodůvodněné rozdíly v § 2 odst. 4 správního řádu, povinnost poskytnout přiměřené poučení o právech a povinnostech a uvědomit o úkonech, které správní orgán hodlá učinit v § 4 odst. 2 a 3 správního řádu a takto je v soudní judikatuře nalézán a uplatňován.“

[48] Z výše uvedeného vymezení principu legitimního očekávání je zřejmé, že ani případný příslib někdejších představitelů obce zařadit pozemek stěžovatele v návrhu nového územního plánu do plochy BV nemohl založit takovéto stěžovatelovo právem chráněné očekávání, neboť pokud takový příslib představitelé obce skutečně učinili, pak se nejednalo o kvalifikovanou činnost veřejné správy v podobě ustálené praxe, výkladu právních předpisů, veřejně deklarovanou politiku, interní výkladovou či aplikační směrnici či závazné a kvalifikované ujištění o právu či procesním postupu, nýbrž spíše o politické vyjádření (což *de facto* uvádí i stěžovatel v kasační stížnosti). Takové politické vyjádření či přísliby představitelů samosprávy však nemohou bez dalšího založit právem chráněné legitimní očekávání. Stěžovatelem tvrzené jednání představitelů obce nemohlo ani jakkoli narušit stěžovatelovu důvěru v existující právo. Nejvyšší správní soud se proto plně ztotožňuje s krajským soudem, že nebylo třeba provádět důkaz výsledkem stěžovatelem uvedených představitelů obce a stěžovateli nevzniklo legitimní očekávání ve smyslu § 2 odst. 4 správního řádu.

III. 3. Namítané vady zveřejňování písemností

[49] Ručně dopsaný údaj na oznámení o projednávání návrhu zadání územního plánu ze dne 16. 7. 2009, podle kterého bylo toto oznámení vyvěšeno na úřední desce dne 17. 7. 2009 a sejmuto dne 20. 8. 2009, nelze chápat jako doklad o tom, že odpůrce nepostupoval v souladu s § 47 odst. 2 stavebního zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2012. Naopak potvrzuje, že došlo k zákonem požadovanému zveřejnění návrhu zadání. Tento závěr nezpochybnuje ani odpověď starosty odpůrce ze dne 29. 6. 2018, že „není v databázi údaj o zveřejnění na elektronické desce, první dokument zveřejněný na elektronické úřední desce je od roku 2010“ Z této odpovědi vyplývá, že odpůrce sice nedisponuje důkazem prokazujícím zveřejnění oznámení o projednávání návrhu zadání územního plánu způsobem umožňujícím dálkový přístup, avšak zároveň ani nevyvrací, že k takovému zveřejnění došlo, jak tvrdí stěžovatel v kasační stížnosti. Skutečnost, že odpůrce má v databázi údaje o dokumentech zveřejněných na úřední desce až od roku 2010 totiž bez dalšího neznamená a nevyklučuje, že v roce 2009 oznámení o projednávání návrhu zadání územního plánu na úřední desce zveřejněno bylo. V této souvislosti je totiž třeba zároveň zohlednit čestné prohlášení bývalého správce webových stránek odpůrce Mgr. S. ze dne 17. 10. 2018, který uvedl, že v období od roku 2005 do roku 2010 na základě smluvního vztahu s odpůrcem pro něj vykonával činnost správce jeho webových stránek, které byly obměněny současně s ukončením smluvního vztahu. Dále uvedl, že v době zveřejnění návrhu webové stránky obce neumožňovaly archivaci datových souborů a po uplynutí lhůty ke zveřejnění byly odstraňovány, což vysvětluje, proč odpůrce v databázi nedisponuje údajem o zveřejnění oznámení na úřední desce. Mgr. S. také výslovně uvedl, že si vedl vlastní evidenci, z níž vyplývá, že datový soubor označený jako „Oznámení o projednání Návrhu zadání Územního plánu Dolany“ a „Návrh zadání Územního plánu Dolany“ byl na elektronickou úřední desku odpůrce

umístěn dne 20. 7. 2009 a odstraněn dne 21. 8. 2009. Čestné prohlášení Mgr. S. tudíž dokládá, že oznámení na úřední desce zveřejněno bylo. Nejvyšší správní soud toto prohlášení považuje za důvěryhodné, neboť koresponduje s odpovědí starosty odpůrce v tom směru, že až od roku 2010 odpůrce disponuje elektronickou databází dokumentů zveřejněných na elektronické úřední desce. Další skutečností dokládající zveřejnění oznámení na úřední desce je samotné uvedené oznámení, na němž je uvedeno, že návrh zadání územního plánu odpůrce je vystaven mimo jiné na webových stránkách odpůrce. Na rozdíl od stěžovatele má Nejvyšší správní soud za to, že skutečnost, že součástí čestného prohlášení Mgr. S. nebyla jeho soukromá evidence, neznamená, že toto čestné prohlášení neprokazuje umístění záměru na elektronickou úřední desku. Z čestného prohlášení totiž zřetelně vyplývá, že Mgr. S. ze své soukromé evidence vycházel, a tudíž ji již nebylo nutné k čestnému prohlášení přikládat. Z výše uvedeného tak podle Nejvyššího správního soudu vyplývá zveřejnění oznámení způsobem umožňujícím dálkový přístup, a zdejší soud se proto plně ztotožňuje se závěrem krajského soudu, že návrh zadání územního plánu byl vystaven k veřejnému nahlédnutí na webových stránkách odpůrce.

[50] Neobstojí ani námitka stěžovatele, že závěr krajského soudu o splnění podmínky zveřejnění oznámení způsobem umožňujícím dálkový přístup nemá oporu v provedeném dokazování ani soudním spisu a není podložen žádnými relevantními důkazy, neboť krajský soud řádně vyhodnotil jednotlivě i v souvislostech všechny výše uvedené důkazy, tj. ručně psaný záznam na oznámení o projednání návrhu zadání územního plánu odpůrce ze dne 16. 7. 2009, obsah samotného oznámení, odpověď starosty odpůrce ze dne 29. 6. 2018 ve spojení s předchozím dotazem zástupce stěžovatele, a čestné prohlášení Mgr. S.

[51] Stěžovateli je třeba přisvědčit v tom, že odpůrce musí být schopen prokázat, že v procesu přijímání opatření obecné povahy dodržel právní předpisy a že součástí spisového materiálu by měly být listiny svědčící o dodržení relevantních právních předpisů v průběhu přijímání územního plánu. Jinak by totiž ani soud nemohl posoudit zákonnost procesu přijímání územního plánu (srov. rozsudek NSS ze dne 8. 6. 2016, čj. 2 As 47/2016 - 44, č. 3431/2016 Sb. NSS). V posuzované věci však Nejvyšší správní soud v obsahu spisu vedeného v souvislosti s vypracováním a schválením územního plánu neshledal žádné pochybení. Nejvyšší správní soud poznamenává, že veřejnou listinou není jakýkoli doklad založený ve spisu správního orgánu, nýbrž pouze listina vydaná orgánem veřejné moci v mezích jeho pravomoci nebo listina, kterou za veřejnou listinu prohlásí zákon (§ 53 odst. 3 správního řádu, resp. § 134 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s.). Záznamy o zveřejnění určitého dokumentu na úřední desce jsou pouze interními záznamy správního orgánu, nikoli výkonem svěřené pravomoci navenek. Přesto však je lze použít jako důkazy o určitých skutečnostech, přičemž podléhají standardnímu hodnocení důkazů soudem. V daném případě lze mít za to, že tyto dokumenty založené ve spisech správního orgánu dostatečně dokládají, že k předepsanému zveřejnění citovaných písemností na listinné i elektronické úřední desce došlo.

[52] Výtka stěžovatele, že se krajský soud nezabýval otázkou dodržení zákonem předepsané třicetidenní lhůty pro zveřejnění oznámení o návrhu zadání územního plánu, není opodstatněná. Krajský soud totiž po vyhodnocení výše uvedených relevantních skutečností dospěl k závěru, že návrh zadání územního plánu odpůrce byl vystaven k veřejnému nahlédnutí po dobu 30 dnů, jelikož oznámení bylo na úřední desce odpůrce fakticky vyvěšeno dne 17. 7. 2009 a sejmuto dne 20. 8. 2009, tj. bylo vystaveno celkem nejméně 33 dní. Skutečnost, že se krajský soud nezabýval různými údaji o délce vyvěšení předmětného oznámení na úřední desce (na elektronické úřední desce od 20. 7. 2009 do 19. 8. 2009, na listinné úřední desce fakticky dle ručního záznamu na oznámení od 17. 7. 2009 do 20. 8. 2009, dle strojového textu na oznámení od 20. 7. 2009 do 19. 8. 2009), nemá za následek nepřezkoumatelnost kasační

pokračování

stížností napadeného rozsudku, neboť podstatné pro posouzení věci je, že oznámení o projednávání návrhu územního plánu bylo po dobu alespoň 30 dnů zveřejněno na listinné úřední desce i elektronické úřední desce odpůrce, což krajský soud vystihl a řádně zdůvodnil.

[53] Stěžovateli lze přisvědčit v tom, že v případě veřejné vyhlášky ze dne 17. 1. 2011, oznamující konání veřejného projednání konceptu územního plánu a veřejné vyhlášky ze dne 3. 6. 2015, již došlo k oznámení zveřejnění návrhu územního plánu, údaj o vyvěšení a sejmutí listiny svědčí o vyvěšení na listinné úřední desce odpůrce. To však neprokazuje, že nedošlo ke zveřejnění na elektronické úřední desce a že odpůrce doručoval v rozporu s právními předpisy. Na druhou stranu není zřejmé, jak by případné nedostatky v doručení oznámení o veřejném projednání konceptu stěžovatele ve výsledku zkrátily na jeho právech. Koncept totiž představoval pouze fakultativní předběžné projednání zamýšlené podoby územního plánu, které bylo ostatně následnou novelou stavebního zákona s účinností od 1. 1. 2018 vypuštěno. Stanovisko stěžovatele, který se domáhal zařazení svých pozemků do zastavitelných ploch, bylo ostatně v této době odpůrci dobře známo. Je třeba zopakovat, že nikoli každé porušení procesních předpisů musí vést ke zrušení opatření obecné povahy soudem. K tomuto rozhodnutí s dalekosáhlými dopady do právní sféry celé řady subjektů a do práva odpůrce na samosprávu může soud přistoupit pouze v případě takových procesních vad, které by navrhovatele zbavily možnosti účinně uplatňovat svá práva, a v důsledku toho mohly vést k nezákonnému obsahu opatření obecné povahy. V procesu vedoucím k vydání územního plánu je rozhodující řízení o návrhu územního plánu, v němž mají dotčené osoby možnost participovat a v němž stěžovatel svá práva také řádně uplatnil podáním námitek. Stěžovatel však uplatnil i připomínku ke konceptu přípisem ze dne 10. 3. 2011 a tato připomínka byla odpůrcem vzata v úvahu, jak vyplývá z pokynů pro zpracování návrhu územního plánu, které byly schváleny usnesením zastupitelstva odpůrce ze dne 8. 6. 2011.

[54] Stěžovatel dále namítal, že nebyla zákonným způsobem doručena veřejná vyhláška vydaná odpůrcem dne 26. 10. 2015, kterou byl oznamován termín veřejného projednání návrhu územního plánu dne 30. 11. 2015, neboť stěžovatel se navzdory své snaze sledovat proces pořizování územního plánu a tohoto procesu se aktivně účastnit o této veřejné vyhlášce nedozvěděl, a nemohl se tak veřejného projednání zúčastnit. Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani této námitce stěžovatele, neboť ve správním spise se nachází listina „*Přehled dokumentů: Úřední deska: Obec Dolany*“, z níž vyplývá, že tato vyhláška se nacházela na elektronické úřední desce odpůrce od 27. 10. 2015 do 7. 12. 2015. Tato data zveřejnění způsobem umožňujícím dálkový přístup jsou uvedena rovněž na samotné veřejné vyhlášce. Nejvyšší správní soud proto neshledal stěžovatelem namítanou vadu při doručování této vyhlášky. Nemohlo tudíž ani dojít ke stěžovatelem tvrzenému zkrácení na jeho právu zúčastnit se veřejného projednání návrhu územního plánu a podat v jeho rámci námítky.

[55] K ručně vyznačenému údaji o vyvěšení a sejmutí výše uvedené veřejné vyhlášky, stejně jako dalších veřejných vyhlášek v průběhu pořizování územního plánu odpůrcem, Nejvyšší správní soud uvádí, že ručně doplňované údaje o datu vyvěšení a sejmutí veřejných vyhlášek svědčí o jejich zveřejnění rovněž způsobem umožňujícím dálkový přístup, neboť standardní postup je takový, že se listina vyvěsí zároveň jak na elektronické tak i na listinné úřední desce a po svěšení se zveřejňovaná listina založí do spisu a ručně se na ní poznamená od kdy do kdy byla vyvěšena. Z písemných údajů o vyvěšení je proto na místě vycházet také při posuzování vyvěšení na elektronické desce a není na místě od těchto údajů odhlížet, jak to činí stěžovatel. Zejména to je nepřipadné tehdy, když takto vyznačené údaje korespondují s vytištěnými dokumenty z elektronické úřední desky (na www.dolany-ol.cz) dokladujícími

zveřejnění této vyhlášky způsobem umožňujícím dálkový přístup ve stejném období, které jsou založeny ve spise.

[56] Stěžovatel v kasační stížnosti dále argumentoval tím, že absenci zveřejnění oznámení na elektronické úřední desce dokládají stěžovatelem doložené printscreeny z archivu dokumentů úřední desky, a namítal, že archiv elektronické úřední desky neobsahuje žádné z listin vyhotovených v souvislosti s procesem přijímání územního plánu, a to až do chvíle, kdy byla doručována veřejná vyhláška ze dne 27. 5. 2016, která avizovala druhé opakované veřejné projednání návrhu územního plánu. Stěžovatel k žalobě přiložil: 1) printscreen z archivu dokumentů zveřejněných na úřední desce odpůrce za období od 1. 6. 2015 do 31. 7. 2015, v němž chybí Veřejná vyhláška – Zveřejnění „Návrhu Územního plánu Dolany“ ze dne 3. 6. 2015, 2) printscreen za období 25. 8. 2015 – 14. 12. 2015, v němž chybí Oznámení o veřejném projednání návrhu „Územního plánu Dolany“ ze dne 20. 10. 2015 a Veřejná vyhláška – oznámení o veřejném projednání „Návrhu Územního plánu Dolany“ ze dne 26. 10. 2015 a 3) printscreen za období od 15. 12. 2015 do 6. 4. 2016, v němž chybí veřejná vyhláška – oznámení o opakovaném veřejném projednání „Návrhu Územního plánu Dolany“ ze dne 2. 3. 2016.

[57] Ve vztahu k veřejné vyhlášce ze dne 3. 6. 2015 Nejvyšší správní soud z jejího vyhotovení ve správním spise zjistil, že byla vyvěšena na úřední desce dne 4. 6. 2015 a současně byla zveřejněna způsobem umožňujícím dálkový přístup na internetových stránkách obce od 4. 6. 2015 do 20. 7. 2015. Ve vztahu k vyhlášce ze dne 20. 10. 2015 Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem konstatuje, že se jednalo o oznámení doručované podle § 52 odst. 1 stavebního zákona jednotlivě dotčeným orgánům, krajskému úřadu a sousedním obcím, a proto odpůrce neporušil žádnou povinnost, pokud jej nezveřejnil na úřední desce. V případě veřejných vyhlášek ze dne 26. 10. 2015 a 2. 3. 2016 se ve správním spise nachází kopie internetových výstupů z webových stránek odpůrce potvrzujících jejich dostupnost na elektronické úřední desce.

[58] Printscreeny archivu úřední desky předložené stěžovatelem neprokazují, že v rozhodné době nedošlo ke zveřejnění sporných vyhlášek způsobem umožňujícím dálkový přístup. Mohou pouze dokladovat, že v určité době zřejmě nebyly (zpětně) dohledatelné v archivu úřední desky. Zde lze poukázat i na to, že právní předpisy nestanoví povinnost, aby byly v rámci elektronické úřední desky pro veřejnost zpětně dohledatelné veškeré písemnosti, které v minulosti byly prostřednictvím úřední desky doručovány.

[59] Nejvyšší správní soud na tomto místě považuje za vhodné zdůraznit, že i pokud by však ke zveřejnění uvedených vyhlášek způsobem umožňujícím dálkový přístup nedošlo, stěžovatel by tím nebyl zkrácen na svých právech, neboť řádně uplatnil připomínky, resp. námítky k návrhu územního plánu. Uplatnění připomínek, resp. námitek k návrhu územního plánu podáními ze dne 15. 7. 2015, 18. 4. 2016 a 29. 6. 2016, stejně jako předchozí uplatnění námítky ke konceptu územního plánu dne 10. 3. 2011, přičemž o námítkách stěžovatele odpůrce věcně rozhodl (srov. odůvodnění napadeného opatření obecné povahy, str. 44), totiž svědčí o tom, že stěžovatel využil těchto svých práv a nebyl na nich zkrácen.

III. 4. Rozhodnutí o námítkách stěžovatele

[60] Námítce stěžovatele, že krajský soud byl povinen zohlednit skutečnost, že stěžovatel již dne 22. 3. 2007 podal žádost o změnu tehdy platného územního plánu v souvislosti se změnou funkčního využití jejího pozemku, Nejvyšší správní soud nepřisvědčil, neboť tato žádost

pokračování

stěžovatele nijak nesouvisí a nemá vliv na zákonnost posuzovaného územního plánu, o jehož pořízení rozhodla Rada odpůrce usnesením ze dne 4. 5. 2009, č. 11/2009/4.

[61] Ve vztahu k námitce stěžovatele, podle které nelze přijmout argumentaci krajského soudu, že pokud se v novém územním plánu nemění funkční plocha, do níž je pozemek zahrnut ze zastavitelné na nezastavitelnou, není třeba se požadavky vyslovenými stěžovatelem v jeho námitkách a připomínkách zabývat, Nejvyšší správní soud v první řadě uvádí, že takovýto závěr krajský soud v kasační stížnosti napadeném rozsudku nevyslovil. Krajský soud totiž konstatoval, že v případech, kdy se fakticky jedná o plochu stabilizovanou a nikoli změnovou, je třeba klást na zdůvodnění zařazení pozemku do určité funkční plochy nižší nároky, neboť vlastník nemovitosti není dotčen změnou funkčního zařazení svého pozemku. Tento závěr krajského soudu považuje Nejvyšší správní soud za správný, neboť změnu zařazení/využití pozemku je vskutku potřeba odůvodnit tím důkladněji, čím zásadnější tato změna je. Zpravidla totiž platí, že čím je zásadnější změna využití pozemku, tím citelnější je zásah do práv jeho vlastníka, a naopak, v případě že využití pozemku zůstává stejné jako doposud, k zásahu do práv jeho vlastníka v souvislosti s přijetím územního plánu nedochází. Krajský soud se podrobně zabýval tím, jakým způsobem byly námitky stěžovatele odpůrcem vypořádány, a nepochybil tudíž ani v tomto ohledu.

[62] Stěžovatel dále nesouhlasil se způsobem vypořádání jím uplatněných námitek. Nejvyšší správní soud v první řadě uvádí, že odpůrce námitky stěžovatele zamítl s odůvodněním, že nejsou v souladu se schváleným zadáním územního plánu, ve kterém bylo odsouhlaseno zhodnotit rozsah navrhovaných ploch pro bydlení z hlediska celkové koncepce, pohody bydlení a zvyšování nároků na kvalitu bydlení i zachování hodnot charakteristických pro jednotlivé lokality (stávající urbanistická struktura, krajinná struktura apod.), zamezit nadměrně extenzivnímu rozvoji obce a nadměrné bytové výstavbě, překračující výrazně přirozené limity rozvoje a zajistit stávající prostupnost krajiny. Dále uvedl, že využití předmětného území pro výstavbu rodinných domů není v souladu zejména s koncepční zásadou územního plánu: mezi obcí Dolany a sousední obcí Tověř respektovat vymezený koridor nezastavěného území, jeho rozsah zachovat a nepřipustit další rozšiřování zastavitelných ploch. Poukázal na skutečnost, že koncepce nepropojování sídel je respektování zásad zakotvených v *Politice územního rozvoje ČR*, odst. 20a - v rámci územně plánovací činnosti omezovat nežádoucí srůstání sídel s ohledem na zajištění přístupnosti a prostupnosti krajiny.

[63] Při hodnocení uvedených závěrů odpůrce Nejvyšší správní soud stejně jako krajský soud vycházel z rozsudku ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 3/2007 – 73, v němž zdejší soud uvedl, že v případě územního plánování „*vždy jde o vyvážení zájmů vlastníků dotčených pozemků s ohledem na veřejný zájem, kterým je v nejširším slova smyslu zájem na harmonickém využití území. Tato harmonie může mít neschůlné podob a ve své podstatě nebude volba konkrétní podoby využití určitého území výsledkem ničeho jiného než určité politické procedury v podobě schvalování územního plánu, v níž je vůle politické jednotky, která o něm rozhoduje, tedy ve své podstatě obce rozhodující svými orgány, omezena, a to nikoli nevýznamně, požadavkem nevybočení z určitých věcných (urbanistických, ekologických, ekonomických a dalších) mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování. Uvnitř těchto mantinelů však zůstává vcelku široký prostor pro autonomní rozhodování příslušné politické jednotky. Jinak řečeno – není úkolem soudu stanovovat, jakým způsobem má být určité území využito; jeho úkolem je sledovat, zda příslušná politická jednotka (obec) se při tvorbě územního plánu pohybovala ve shora popsaných mantinelech. Bylo-li tomu tak, je každá varianta využití území, která se takto „vejde“ do mantinelů územního plánování, akceptovatelná a soud není oprávněn politické jednotce vnucovat variantu jinou.*“ Tento názor byl dále aplikován mnoha dalšími rozhodnutími Nejvyššího správního soudu (srov. např. rozsudek z 12. 10. 2018,

č. j. 4 As 281/2018 - 41) a potvrzen i mnoha rozhodnutími Ústavního soudu (např. z poslední doby usnesení ze dne 5. 11. 2019, sp. zn. I. ÚS 4287/18).

[64] Uvedené vypořádání námitek stěžovatele považuje Nejvyšší správní soud za stručné, nicméně dostatečné a srozumitelné, neboť z něj vyplývají důvody, pro které byly námitky stěžovatele zamítnuty (ochrana území proti nadměrné zátěži výstavbou, zachování koridoru nezastavěného území mezi obcemi Dolany a Toverž). Nejvyšší správní soud proto nepřisvědčil námitce stěžovatele, v níž je označil za nedostatečně zdůvodněné a nepřezkoumatelné. Politika územního rozvoje v čl. 20a sleduje jednak vytváření podmínek pro zajištění prostupnosti krajiny a zároveň také omezování srůstání sídel. Tyto cíle spolu navzájem souvisejí. Poukaz odpůrce na čl. 20a Politiky územního rozvoje, představuje jeden z argumentů odpůrce při vypořádání námitek stěžovatele a koresponduje s předchozí částí odůvodnění zamítnutí námitek stěžovatele, v níž poukazuje na nutnost chránit území proti nadměrně výstavbě. Argumentace tímto ustanovením Politiky územního rozvoje je tudíž relevantní. Rovněž je relevantní poukaz na základní zásady koncepce ochrany a rozvoje kulturních a přírodních hodnot území, vytyčené v bodě I.2.2.3. a 4. napadeného opatření obecné povahy. Krajský soud se způsobem, jakým se odpůrce s námitkami stěžovatele vypořádal, dostatečně zabýval.

III. 5. Protipovodňová opatření

[65] K námitce, v níž stěžovatel brojil proti výkladu krajského soudu ohledně zařazení pozemku stěžovatele jako součásti protipovodňových opatření, Nejvyšší správní soud konstatuje, že krajský soud řádně vysvětlil, že podle kapitoly I. 5. 3. územního plánu *Prostupnost krajiny, protierozní opatření a ochrana před povodněmi* byla navržena protipovodňová opatření zajištěním ploch TX (protipovodňových hrází) s návazností na plochy s retenční schopností NP, NL1, ZP1 či NSzo (kam spadá i pozemek stěžovatele). Jak přiléhavě konstatoval krajský soud, jedná se o systémovou návaznost mezi plochami TX a plochami s retenčními schopnostmi, mezi něž spadá i pozemky NSzo, tj. i pozemek stěžovatele, který je ornou půdou velkého rozsahu. Pozemek stěžovatele tak je ve smyslu této kapitoly součástí širšího protipovodňového opatření. Krajskému soudu tudíž nelze ve vztahu ke způsobu, jímž se vypořádal s návrhovou námitkou stěžovatele týkající se zařazení jeho pozemku do protipovodňových opatření cokoli vytknout.

[66] K argumentaci stěžovatele, že okolní pozemky nebyly zahrnuty do protipovodňových opatření, Nejvyšší správní soud uvádí, že na západ a sever od pozemku stěžovatele se nachází především plochy NZ1 (plochy zemědělské) na východ plocha NSZpo (plocha smíšená nezastavěného území). Tyto pozemky tedy mají podobný charakter jako pozemek stěžovatele a mají rovněž retenční schopnost. Posledně uvedená plocha s plochou TX rovněž souvisí, proto je do ploch širších protipovodňových opatření rovněž zahrnuta. Pokud stěžovatel sám uvádí, že na sever a západ od jeho pozemků jsou plochy bez návaznosti na plochy TX a bez jejich zahrnutí do protipovodňových opatření, neshledává v tom Nejvyšší správní soud jakoukoli nelogičnost či diskriminaci ze strany odpůrce. Lze dodat, že odpůrce v odůvodnění opatření obecné povahy uvedl, že zařazení pozemku do ploch NSZo, které jsou součástí širších protipovodňových opatření, nevylučuje v zásadě stávající využívání pozemků, tj. k zemědělským účelům, a vlastník není ve stávajícím možném využití svého pozemku (tj. zemědělské využití) územním plánem omezen jinak, než respektovat charakter svažitého území a principy hospodaření v území s očekávanými problémy s extravilánovými vodami. Stěžovatel tedy nebude omezen v užívání svého pozemku dosavadním způsobem. Rovněž svažitý terén pozemku stěžovatele není v rozporu s jeho zahrnutím do širších protipovodňových opatření. Naopak opět je logické, že majitelé pozemků, které se mírně svažují směrem k zastavěnému území,

pokračování

jsou zavázáni zemědělsky hospodařit způsobem zohledňujícím možné povodňové ohrožení ploch situovaných níže a zachovávajícím retenční schopnosti svých pozemků.

III. 6. Ostatní námítky

[67] K námitce stěžovatele, že krajský soud byl povinen zabývat se dodržáním stanovisek dotčených orgánů odpůrcem jako celkem, nikoli pouze ve vztahu k pozemku stěžovatele, Nejvyšší správní soud konstatuje, že z odůvodnění kasační stížnosti napadeného rozsudku je zřejmé, že ve vztahu ke stanovisku Krajského úřadu Olomouckého kraje, odboru strategického rozvoje kraje, krajský soud posoudil soulad tohoto stanoviska s celým územním plánem, když shledal, že vazby na území sousedních obcí (cyklotrasy, cyklostezky a pěší stezky) se nacházejí ve výkrese II. 3 širších vztahů, který je součástí grafické části územního plánu.

[68] Skutečnost, že respektování stanoviska Magistrátu města Olomouc, odboru životního prostředí, a stanoviska Krajského úřadu Olomouckého kraje, odboru dopravy a silničního hospodářství, krajský soud posoudil ve vztahu k pozemku stěžovatele a neshledal, že se požadavky v nich uvedené k tomuto pozemku vztahují, nepředstavuje pochybení krajského soudu, ale smysluplný a správný postup, neboť stěžovatel se domáhal zrušení územního plánu v rozsahu týkajícím se jeho pozemku.

[69] Nejvyšší správní soud neshledal ani stěžovatelem tvrzený rozpor územního plánu se zásadou zásadou proporcionality, subsidiarity a zásadou minimalizace zásahů. Zařazení pozemku do ploch NSzo je totiž zcela v souladu se zásadou zabránit srůstání sídel, udržovat rovnováhu v krajině a odpovídá také způsobu, jakým jsou využívány v převážné míře okolní pozemky. Nejvyšší správní soud tak na rozdíl od stěžovatele považuje zařazení pozemku stěžovatele do plochy NSzo a jeho označení za součást protipovodňových opatření za smysluplné a opodstatněné, neboť nijak nezasahuje do vlastnického práva stěžovatele ani jej neomezuje v užívání pozemku stávajícím způsobem.

[70] Argumentace krajského soudu ohledně plochy BV Z10 (menší rozloha, dotvoření linie zastavěného území obce Tovéř, aniž by došlo k zúžení koridoru nezastavěného území mezi obcí Dolany a Tovéř), je přílehlavá a v souladu s předchozí argumentací krajského soudu.

[71] Nejvyšší správní soud uzavírá, že krajský soud se věcí podrobně zabýval, náležitě se vypořádal s argumentací stěžovatele obsaženou v návrhu na zrušení opatření obecné povahy a věc správně posoudil. Ze strany krajského soudu tedy nedošlo ke stěžovatelem tvrzenému nesprávnému vyhodnocení zjištěných skutečností a nesprávnému právnímu posouzení.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[72] Nejvyšší správní soud tedy shledal všechny námítky uplatněné stěžovatelem v kasační stížnosti nedůvodnými. Z tohoto důvodu kasační stížnost zamítl dle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s.

[73] O nákladech řízení o kasační stížnosti pak Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Přitom jsou splněny podmínky pro výjimečné přiznání náhrady nákladů řízení správnímu orgánu uvedené v usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014 - 47, č. 3228/2015 Sb. NSS. Procesně úspěšný odpůrce má právo na náhradu odměny právního zástupce za jeden úkon právní služby (vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 1. 8. 2019), podle § 11 odst. 1 písm. d) a § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 vyhlášky

č. 177/1996 Sb., advokátní tarif] ve výši 3.100 Kč a náhradu hotových výdajů ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb.). Zástupce odpůrce již v řízení před krajským soudem doložil, že je plátcem DPH, a proto se odměna za zastupování zvyšuje o tuto daň. Celkově tedy je stěžovatel povinen zaplatit odpůrci na nákladech řízení o kasační stížnosti 4.114 Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku, k rukám zástupce navrhovatele.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 25. listopadu 2019

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu