



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ondřeje Mráky, soudkyně Michaely Bejčkové a soudce Zdeňka Kühna v právní věci navrhovatelů: **a) P. T., b) J. T., c) J. M.**, všech zastoupených Mgr. Stanislavem Němcem, advokátem se sídlem Postupice 58, proti odpůrkyni: **obec Malšovice**, se sídlem Malšovice 6, zastoupené Mgr. Narcisem Tomáškem, advokátem se sídlem U Starého mostu 111/4, Děčín, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – územního plánu obce Malšovice schváleného usnesením zastupitelstva obce č. 18/27/441 ze dne 18. 7. 2018, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelů proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 6. 11. 2019, čj. 40 A 10/2019-64,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Každý z navrhovatelů **je p o v i n e n** zaplatit odpůrkyni náhradu jedné třetiny z celkových nákladů řízení, které činí 4 114 Kč, do rukou jejího zástupce Mgr. Narcise Tomáška, advokáta, ve lhůtě třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Předmět sporu a řízení před krajským soudem

[1] Zastupitelstvo obce Malšovice schválilo dne 18. 7. 2018 územní plán obce. V něm byly pozemky parcelních čísel X a X v katastrálním území M. vymezeny jako plochy zeleně (zeleně přírodního charakteru) a pozemek parcelního čísla X (v tomtéž katastrálním území) byl vymezen jako orná půda. Na všech třech pozemcích byla vyznačena plocha vedení elektrické energie o napětí 110 kV.

[2] Navrhovatelé, kteří jsou podílovými spoluvlastníky těchto tří pozemků, napadli územní plán u Krajského soudu v Ústí nad Labem a žádali, aby byl v této části zrušen. Krajský soud však jejich návrh zamítl. Navrhovatelé namítali, že územní plán, který byl zveřejněn na elektronické úřední desce, neobsahoval rozhodnutí o námitkách. Tato námitka ve skutečnosti nezpochybnuje proces přijetí a vydání územního plánu, ale jen jeho řádné oznámení. Zastupitelstvo totiž na veřejném zasedání schválilo územní plán včetně rozhodnutí o námitkách a vyhodnocení připomínek. I pokud by se prokázalo (což se nestalo), že původně byl územní plán zveřejněn bez rozhodnutí o námitkách, nemohla by tato vada vést ke zrušení územního plánu.

Navrhovatelé se s územním plánem seznámili, dozvěděli se, proč obec jejich námitkám nevyhověla, a proti jejím závěrům pak také věcně argumentovali před soudem. Na svých právech proto nemohli být zkráceni.

[3] K vedení elektrické energie přes pozemky navrhovatelů se obec podle krajského soudu vyjádřila dostatečně, ostatně námitka navrhovatelů vznesená při projednávání územního plánu byla velmi obecná. Krom toho i předchozí územní plán z roku 2006 vymezoval vedení elektrické energie v podobné trase. Ani na zařazení pozemků do ploch zeleně a orné půdy neshledal krajský soud nic závadného. Už podle předchozího územního plánu spadaly pozemky do nezastavitelného území, a to do kategorie krajinné zeleně; na funkčním využití pozemků se tak nově nic nemění. Navrhovatelé v minulosti prováděli na pozemcích X a X (kde se v minulosti nacházela rokle) terénní úpravy, konkrétně je zaváželi stavebními odpady. Jak však krajský soud zdůraznil, měli tuto činnost povolenu jen do konce roku 2015 a poté měli na pozemcích vysázet zeleně.

II. Kasační řízení

[4] Navrhovatelé (stěžovatelé) podali proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Do ní převzali i celé doslovné pasáže ze žaloby (celý bod II; bod III – první část druhého odstavce; bod IV – první tři odstavce, začátek čtvrtého odstavce, šestý, sedmý a osmý odstavec a první část devátého odstavce). Těmi se NSS zabývat nebude, protože na ně podrobně a správně reagoval už krajský soud. Ve zbylých částech kasační stížnosti stěžovatelé setrvali na tom, že územní plán byl původně zveřejněn bez rozhodnutí o námitkách a že to je důvod pro jeho zrušení. Stěžovatelé byli připraveni prokázat to znaleckým posudkem z oboru IT, krajský soud však tento důkaz zamítl jako nadbytečný.

[5] Stěžovatelé nesouhlasili s tím, že krajský soud neprojednal jejich konkrétní námitku k trase vedení elektrické energie. Nešlo totiž – jak tvrdil krajský soud – o nový žalobní bod uplatněný až v replice, ale o doplnění námitky vznesené již v žalobě. Zásady územního rozvoje jen obecně stanoví pro vedení elektrické energie široký koridor; konkrétně umístit vedení je pak na obcích. V Malšovicích by vedení mohlo být umístěno mimo pozemky navrhovatelů a vhodněji, blíže k železniční trati Děčín – Ústí nad Labem.

[6] Není pravda, že se funkční vymezení pozemků nezměnilo. V roce 2006 byly na pozemcích přípustné činnosti a zařízení, které souvisejí se zemědělskou prvovýrobou a lesní produkcí, nepřípustné byly nové objekty příslušné do urbanizovaného území. Nové vymezení však vylučuje jakékoliv ekonomické využití pozemků. Stěžovatelé oproti závěrům krajského soudu tvrdí, že skladování stavebních materiálů na pozemcích jim bylo povoleno na neomezenou dobu – do konce roku 2015 mělo skončit jen využívání stavebních odpadů (skládání). Zatravněny měly být jen nevyužité plochy a stromy měly být vysázeny jen při hranici pozemků směrem k obci, což by neznemožňovalo účelné využívání pozemků.

[7] Konečně se stěžovatelé pozastavili nad tím, že krajský soud přiznal obci náhradu nákladů řízení. Tento výrok nebyl konkrétně zdůvodněn a ani obec sama netvrdila, že není schopna sama hájit své zájmy. Podle stěžovatelů tak bylo správnější předpokládat, že toho schopna je.

[8] Obec ve svém vyjádření podrobně rozebrala všechny kasační námitky a s žádnou z nich se neztotožnila. K otázce náhrady nákladů řízení zdůraznila, že není ani statutárním městem, ani městskou částí (na ně a na jejich schopnost hájit se samy dopadá nález Ústavního soudu, který stěžovatelé citovali), ale malou obcí, která není personálně dostatečně vybavena pro spory o složitých odborných otázkách.

pokračování

III. Právní hodnocení

[9] Kasační stížnost není důvodná.

Zveřejnění územního plánu

[10] NSS souhlasí s tím, že námitka týkající se způsobu zveřejnění (oznámení) územního plánu je jen formální, a i kdyby byla pravda, že původně byl územní plán zveřejněn na webových stránkách obce bez rozhodnutí o námitkách, nemohlo by to přivodit jeho nezákonnost a zrušení.

[11] Krajský soud poukázal na § 25 odst. 2 a § 173 odst. 1 správního řádu, podle nichž se opatření obecné povahy oznamuje veřejnou vyhláškou, tj. vyvěšením na úřední desce a též způsobem umožňujícím dálkový přístup. Žalobní i kasační argumentace míří ke zveřejnění územního plánu na webových stránkách obce, které podle stěžovatelů bylo vadné, protože nezahrnovalo rozhodnutí o námitkách stěžovatelů. To stěžovatelé dokládají srovnáním velikosti původního elektronického dokumentu (z 19. 7. 2018) a toho, který byl na stránku umístěn dva měsíce poté, když stěžovatelé požádali o nápravu (ovšem byl prý umístěn tak, aby to vypadalo, že tato datově objemnější verze zde byla už od počátku). Stěžovatelé ale nezpochybnili, že již dne 19. 7. 2018 byla na úřední desce obce vyvěšena veřejná vyhláška, kterou bylo oznámeno vydání územního plánu. Krajský soud proto z této skutečnosti právem vycházel a odkázal i na judikaturu, která váže účinnost opatření obecné povahy právě na fakt jeho oznámení vyvěšením na úřední desce obce (rozsudek NSS ze dne 20. 12. 2012, čj. 3 Aos 1/2012-33).

[12] Ještě důležitější než to, jak krajský soud hodnotil formální postupy při zveřejňování územního plánu, je však pro NSS úvaha, v níž se krajský soud zamýšlí nad případnými dopady takového pochybení, které stěžovatelé obci připisují. Ve shodě s krajským soudem má NSS za to, že i kdyby se obec takového pochybení dopustila a napravila je až po nějakém čase, nemohlo by to mít žádný vliv na zákonnost územního plánu ani na práva stěžovatelů. Stěžovatelé sami připouštějí, že nejpozději v září 2018 už byl na webových stránkách vyvěšen územní plán ve své úplnosti. Návrh na jeho zrušení podali stěžovatelé až v červenci následujícího roku. NSS tedy nerozumí tomu, jak by případné nedokonalé (neúplné) zveřejnění na webových stránkách mohlo zkrátit stěžovatele na právech. Jejich námitky byly vypořádány a rozhodnutí o námitkách bylo spolu s ostatními součástmi územního plánu schváleno na zasedání zastupitelstva dne 18. 7. 2018. Stěžovatelé se poté mohli bránit jak proti územnímu plánu samotnému – tj. proti funkčnímu zařazení svých pozemků –, tak proti tomu, jak obec toto řešení zdůvodnila v reakci na jejich námitky. Této možnosti také využili.

[13] Krom toho, jak už podotkl krajský soud, pouhá rozdílná velikost souborů ve verzi z července a ze září 2018 ještě neprokazuje, že územní plán byl původně zveřejněn v neúplné podobě. Blíže to zkoumat (pomocí znaleckého posudku) však bylo zbytečné právě proto, že ani prokázané pochybení tohoto typu by nemohlo vést ke zrušení územního plánu. Také není jasné, jak by takové teoretické zrušení mohlo stěžovatelům prospět (obsah územního plánu by se ani napodruhé nezměnil). NSS by ještě rád poopravil tvrzení stěžovatelů v kasační stížnosti, podle něž byli připraveni prokázat nesprávnost zveřejnění územního plánu znaleckým posudkem. To není přesné: stěžovatelé totiž žádný znalecký posudek soudu nenabídli, naopak ho vyzvali, aby znalece sám ustanovil. Tím vložili otázku znaleckého dokazování plně do rukou soudu.

Vedení elektrické energie

[14] Stěžovatelé v žalobě obecně uvedli, že kvůli vedení elektrické energie by byli zásadně omezeni v možnosti užívat pozemky hospodářsky účelným způsobem, který jim byl v minulosti povolen. Teprve v replice toto tvrzení upřesnili. Nesouhlasili s tím, že obec ve vyjádření k žalobě odkázala na závazné umístění této technické infrastruktury v Zásadách územního rozvoje Ústeckého kraje. Podle nich totiž zásady umísťují jen koridor široký 660 metrů a neurčují, kde přesně má být vedení instalováno v jednotlivých obcích. Obec měla raději umístit vedení poblíž železniční trati, kde už je technická infrastruktura tak jako tak vedena; toto řešení by bylo šetrnější k právům stěžovatelů.

[15] Je pravda, že není vždy snadné rozlišit mezi tím, kdy navrhovatel jen rozvíjí svůj včas uplatněný návrhový bod – a kdy už jej naopak obohacuje tolika novými argumenty, že se z něj stává návrhový bod nový, samostatný. Při tomto rozlišování je především třeba hledět ke smyslu koncentrační zásady upravené v § 101b odst. 2 s. ř. s. Koncentrace řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy má zejména v případě územních plánů své opodstatnění v tom, že navrhovatel se již po značnou dobu před podáním návrhu mohl podílet na dlouhodobém a veřejném postupu obce, který směřoval k vydání územního plánu. Předpokládá se tedy, že by navrhovatel měl být v okamžiku podání žaloby schopen zformulovat zásadní výhrady, které proti správnímu aktu má (ostatně pro podání návrhu stanoví zákon lhůtu jednoho roku). Tyto výhrady lze později upřesňovat, hlavně v reakci na argumenty odpůrce. Není však možné jen obecně oznámit nesouhlas s určitým řešením v územním plánu, vyčkat, jak se konkrétně bude hájit odpůrce, a pak teprve začít vymýšlet cílenou argumentační obranu proti odpůrcovým postojům.

[16] NSS se přiklání k tomu, že stěžovatelé v nynější věci postupovali v otázce vedení elektrické energie právě tímto nežádoucím způsobem. Jejich původní žalobní bod byl velmi obecný: stěžovatelé vlastně jen spojili tvrzení, že pozemky hospodářsky využívali, se skutečností, že ochranná pásma elektrických vedení podstatně omezují možné činnosti na pozemcích, na nichž je vedení instalováno. Až v replice začali tvrdit, že koridor stanovený v zásadách územního rozvoje umožňuje umístit vedení elektrické energie i jinam, a to konkrétně k železniční trati. Toto tvrzení sice (logicky) souvisí s původním návrhovým bodem, ale jde spíše už o novou myšlenku než o rozvinutí té původní. (Rozvinutím původní námítky by třeba bylo, kdyby stěžovatelé podrobněji popsali, jak konkrétně je ochranné pásmo omezí v činnostech, které na pozemcích provozují, nebo vysvětlili, proč nemohou své činnosti novému omezení nijak přizpůsobit.)

[17] Především je však třeba říci, že i kdyby nebyla tvrzení stěžovatelů v replice posouzena jako nový návrhový bod, ale jen jako rozvinutí původního návrhového bodu, nemohlo to pro stěžovatele v otázce vedení elektrické energie dopadnout lépe. Návrh alternativního umístění vedení, který stěžovatelé předložili v replice, totiž respektuje, že vedení muselo být někde v koridoru umístěno – ale současně tvrdí, že se tohoto cíle dalo dosáhnout šetrnějším způsobem. Tato úvaha už spadá do pátého bodu tzv. algoritmu přezkumu opatření obecné povahy (srov. rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS). V něm se posuzuje, zda opatření obecné povahy – které jinak bylo vydáno řádným procesním postupem a v souladu s hmotněprávními požadavky zákona – obстоjí též z hlediska přiměřenosti. Otázkou přiměřenosti jednotlivých řešení, která územní plán zvolil, se však soudy mohou věcně zabývat jen tehdy, pokud už navrhovatelé předtím předložili své výhrady správním orgánům. Jinak řečeno, soud se nemůže vyjadřovat k přiměřenosti zvoleného řešení jako první (srov. rozsudky NSS ze dne 13. 5. 2014, čj. 6 Aos 3/2013-29, body 14–16, a judikaturu tam citovanou, nebo ze dne 21. 8. 2020, čj. 6 As 270/2019-38, body 10–14).

pokračování

[18] Stěžovatelé v nynější věci neuplatnili při projednávání územního plánu žádnou námitku, která by mohla obec přivést k úvaze o alternativním umístění vedení elektrické energie. I kdyby takto konkrétně argumentovali již ve svém návrhu k soudu z července 2019 (a nikoli až v replice ze září 2019), nemohl by soud tuto jejich námitku věcně vypořádat.

Funkční vymezení pozemků

[19] NSS souhlasí s obcí i s krajským soudem v tom, že funkční vymezení pozemků se od roku 2006 podstatně nezměnilo. Stěžovatelé se sice domnívají, že podle dřívějšího územního plánu byly možnosti využití pozemků širší, ale ve skutečnosti přinesl nyní přezkoumávaný územní plán z roku 2018 změnu spíše jen terminologickou, jak to vhodně označil krajský soud. NSS tedy opakuje, že i v územním plánu z roku 2006 patřily pozemky do krajinné zeleně. Stěžovatelé se upínají na tehdejší formulaci, podle níž byly přípustné *činnosti a zařízení, které souvisejí se zemědělskou prvovýrobou a lesní produkcí*. NSS v tom však nespatřuje žádnou souvislost se skládkováním (skladováním) stavebních materiálů, k nimž stěžovatelé pozemky používali. (Krom toho ani podle dřívějšího územního plánu nebyly pozemky určeny k ekonomickému využití: formulaci *činnosti, které souvisejí* nelze vykládat tak, že pozemky byly zamýšleny přímo pro pěstování plodin nebo pro lesnické hospodaření.)

[20] Stěžovatelé tvrdí, že skladování stavebních materiálů jim bylo povoleno na neomezenou dobu. K tomu soud shrne obsah rozhodnutí, která stěžovatelé předložili již v řízení o žalobě.

- Rozhodnutím ze dne 17. 7. 2003 udělil Krajský úřad Ústeckého kraje souhlas k provozování zařízení k využívání odpadů na povrchu terénu „*za účelem změny využití území (skladování stavebního materiálu)*“, a to do doby naplnění kapacity zařízení, nejpozději však do konce roku 2006. Souhlas se týkal pozemku parcelního čísla X a žadatelem, jemuž byl souhlas udělen, bylo sdružení fyzických osob Manain Děčín, zastoupené Z. T..
- Toto první rozhodnutí bylo změněno druhým rozhodnutím ze dne 4. 7. 2006 (soudu nepředloženo).
- Třetím rozhodnutím ze dne 25. 3. 2009 bylo druhé rozhodnutí zrušeno. Současně byl opětovně vydán souhlas k využívání odpadů, ale také bylo provozovateli uloženo, aby do 30. 6. 2009 předložil projekt rekultivace a do konce roku 2009 ukončil ukládání a využívání odpadů. Souhlas byl vydán s platností do 30. 6. 2015. V odůvodnění třetího rozhodnutí se píše o tom, že terénní úpravy byly povoleny dne 7. 4. 2000 územním rozhodnutím o využití území s následným využitím pro skladování stavebního materiálu.
- Konečně rozhodnutím Magistrátu města Děčín jako vodoprávního úřadu ze dne 27. 1. 2010 byl Z. Tr. vydán souhlas se záměrem změny využití území na pozemku parcelního čísla X. Předmětem projektu, k němuž vydal magistrát souhlas, bylo provedení terénních úprav spojených se změnou využití území, včetně zatrubnění vodního toku.

[21] NSS na rozdíl od stěžovatelů nespatřuje v těchto rozhodnutích podklad pro závěr, že na pozemcích lze skladovat stavební materiály po neomezenou dobu. Všechna zmíněná rozhodnutí mířila buď k terénním úpravám, nebo k provozu zařízení k využívání odpadů. Zdá se, že stěžovatelé rozlišují mezi využíváním stavebních odpadů (jimiž měl být podle nich zarovnan terén, prostor někdejší rokle) na straně jedné a používáním již zarovnaného terénu pro skladování materiálů (nikoli odpadů) na straně druhé. O tom svědčí jejich požadavek, aby pozemky byly zařazeny do územního plánu jako *skladovací plocha*. Z předložených rozhodnutí

ale nic takového neplatí – ta se vyjadřují opravdu jen o nakládání se (stavebním) odpadem (byť používají i slovo *materiál*) a o tom, že k určitému datu mají být pozemky rekultivovány.

[22] Rozhodnutí z roku 2000 a 2003 byla vydána ještě před vydáním územního plánu z roku 2006. Ani pozdější rozhodnutí týkající se využívání odpadů a terénních úprav se však nepříčila funkčnímu určení pozemků, jak bylo stanoveno v územním plánu z roku 2006, protože počítala s časově omezeným provozem zařízení k využívání odpadů a s následnou rekultivací. Stěžovatelé se tedy mýlí, pokud proti sobě staví citovaná rozhodnutí a územní plán z roku 2018: ten vznikl v době, kdy už měly být pozemky dávno rekultivovány. V rozporu s funkčním určením pozemků podle územního plánu z roku 2018 tak může být nanejvýš faktické počínání stěžovatelů. Ani NSS z předložených rozhodnutí nezjistil, o jaký právní podklad by se toto počínání mohlo opírat.

[23] Spolu s krajským soudem NSS připomíná, že žádné z předložených rozhodnutí se netýkalo pozemku parcelního čísla X a stěžovatelé ani netvrdili, že by tento pozemek v minulosti využívali ke svým podnikatelským účelům (jen si mysleli, že by se jim do budoucna také mohl hodit, protože s oběma výše označenými pozemky sousedí). Proto se NSS tímto pozemkem nezabýval.

Náhrada nákladů řízení o žalobě

[24] Důvodná není ani námitka, podle níž neměla být obci přiznána náhrada nákladů řízení.

[25] Ve správním soudnictví obvykle není přiznávána náhrada nákladů řízení za právní zastoupení „profesionálním“ správním orgánům, o nichž se předpokládá, že budou způsobilé hájit svá rozhodnutí či své postupy před soudem samy. Výjimku z tohoto pravidla ale tvoří právě část agendy přezkoumávání opatření obecné povahy, v níž na straně odpůrce často stojí malé obce, které nemají potřebný odborný aparát (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 31. 3. 2015, čj. 7 Afs 11/2014-47, č. 3228/2015 Sb. NSS, bod 29). Odpůrkyně je malou obcí o 922 obyvatelích a z ničeho neplatí, že by měla svůj vlastní stavební úřad, natožpak vybavený právníkem odborně zaměřeným na územní plánování. Nelze proto rozumně očekávat, že by obec sama bez pomoci právníka kvalifikovaně argumentovala před soudem v odborných otázkách, které jsou předmětem tohoto sporu. Krajský soud provedl podobnou úvahu a dostatečně ji zdůvodnil, NSS mu proto nemá co vytknout.

[26] Náklady obce na právní zastoupení tak byly účelně vynaloženy a jejich náhrada jí byla právem přiznána.

IV. Závěr a náklady řízení

[27] Námitky stěžovatelů nebyly důvodné, a NSS proto kasační stížnost zamítl.

[28] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle procesního úspěchu ve věci. Obec jako odpůrkyně byla ve věci úspěšná, a stěžovatelé jsou tak povinni nahradit jí náklady, které vynaložila na svého advokáta. Vlastnické podíly stěžovatelů na všech třech pozemcích, o něž v této věci jde, jsou stejné; každý ze stěžovatelů vlastní vždy třetinový podíl na daném pozemku (X, X, X). Stěžovatelé současně netvoří nerozlučné společenství: každý z nich by mohl vést řízení o kasační stížnosti i bez účasti dalších dvou spoluvlastníků a každý z nich by mohl za sebe vzít kasační stížnost zpět. Nelze jim proto uložit povinnost k náhradě nákladů řízení společně a nerozdílně, ale naopak každý ze stěžovatelů je povinen nahradit obci právě třetinu z celkové částky nákladů.

pokračování

[29] Náklady jsou zde tvořeny částkou ve výši 3 100 Kč za jeden úkon právní služby, tj. vyjádření ke kasační stížnosti [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu], a paušální náhradou hotových výdajů ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu), celkem tedy 3 400 Kč. Tuto částku je třeba zvýšit o DPH ve výši 21 %, jejímž je advokát plátcem; dohromady to činí 4 114 Kč. Naproti tomu zástupci nenáleží odměna za úkon právní služby spočívající v převzetí zastoupení podle § 11 odst. 1 písm. a) advokátního tarifu: zástupce totiž převzal zastoupení obce již v žalobním řízení a také mu za to byla rozsudkem krajského soudu přiznána odměna.

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

V Brně dne 25. února 2021

Ondřej Mrákota
předseda senátu