



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Davida Hipšra a soudců Mgr. Lenky Krupičkové a Mgr. Michala Bobka v právní věci navrhovatelů: **a) M. J., b) J. B.**, oba zastoupeni JUDr. Tomášem Hlaváčkem, advokátem se sídlem Kořenského 1107/15, Praha 5, proti odpůrkyni: **obec Louňovice**, se sídlem Horní náves 6, Louňovice, zastoupena Mgr. Josefem Žďárským, advokátem se sídlem Revoluční 763/15, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelů proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 9. 12. 2019, č. j. 54 A 72/2019 - 39,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Navrhovatelé **jsou povinni** zaplatit odpůrkyni náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši **4 114 Kč** k rukám jejího zástupce Mgr. Josefa Žďárského, advokáta, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I.

[1] Navrhovatelé se návrhem podaným u Krajského soudu v Praze domáhali zrušení opatření obecné povahy – Územního plánu Louňovice vydaného usnesením Zastupitelstva obce Louňovice ze dne 17. 9. 2018, č. 70/2018 (dále jen „napadený územní plán“), v části regulující jejich pozemek p. č. X v k. ú. L. (dále jen „sporný pozemek“). Konkrétně brojili proti jeho zahrnutí do nezastavitelných ploch a proti tomu, že na něm byl vymezen pás krajinné zeleně spolu s interakčním prvkem územního systému ekologické stability IP.3 a koridor pro cyklostezku.

II.

[2] O návrhu rozhodl krajský soud rozsudkem ze dne 9. 12. 2019, č. j. 54 A 72/2019 - 39, tak, že výrokem I. zrušil napadený územní plán v části, v níž byl na sporném pozemku vymezen významný objekt „stromořadí/alej“, a v části, v níž byly na sporném pozemku nad rámec pásu podél severní hranice vymezeny plocha krajinné zeleně (KZ) a interakční prvek územního systému ekologické stability IP.3 lemující jeho západní hranici, výrokem II. zbytek návrhu zamítl a výrokem III. uložil navrhovatelům uhradit odpůrkyni částečně náhradu nákladů řízení.

[3] Krajský soud se nejprve zabýval žalobním bodem namítajícím nepřezkoumatelnost napadeného územního plánu pro nedostatek důvodů. K tomu krajský soud uvedl, že odpůrkyní schválené odůvodnění napadeného územního plánu se s námitkami navrhovatelů, které tito uplatnili v průběhu veřejného projednání napadeného územního plánu, věcně vypořádává, předkládá argumenty vysvětlující, proč odpůrkyně námitkám nevyhověla, a dává tak soudu dostatečný podklad pro věcné posouzení zákonnosti a správnosti úvah odpůrkyně. Krajský soud proto konstatoval, že námitky nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů nejsou důvodné.

[4] Následně krajský soud přistoupil k věcnému přezkumu zákonnosti napadeného územního plánu. Důvodnou neshledal argumentaci nezákonnosti zařazení sporného pozemku do nezastavěného území obce. Podle názoru krajského soudu skutečnost, že je sporný pozemek, vedený v katastru nemovitostí v kategorii orné půdy, oplocen, aniž by se v rámci tohoto oplocení nacházela ještě jiná parcela s druhem pozemku zastavěná plocha a nádvoří, nemůže odůvodnit zahrnutí tohoto pozemku do zastavěného území obce.

[5] Dále se krajský soud zabýval komplexem žalobních bodů, v nichž navrhovatelé namítali nepřiměřenost napadené regulace. Krajský soud přisvědčil navrhovatelům, že vybočení pásu krajinné zeleně a veřejně prospěšného opatření – interakčního prvku IP.3 v podobě „zubu“ podél celé západní hranice sporného pozemku, včetně vyznačené aleje, postrádá dostatečné důvody. Za klíčové v tomto směru krajský soud považoval srovnání s obdobným případem izolovaných zastavěných pozemků (p. č. X) na jižní straně Kutnohorské ulice, u nichž k takovému opatření v podobě jejich ohrazení plochou krajinné zeleně zahrnuté do interakčního prvku územního systému ekologické stability a aleje odpůrkyně nepřistoupila, ačkoliv jsou také obklopeny plochami zemědělské půdy a představují hranici zastavěného území s volnou krajinou kolem rybníků; ostatně takové opatření není přijato ani na jižní hranici sousedního pozemku p. č. X. Přitom právě potřebou vytvoření přechodu mezi urbanizovanými plochami a volnou krajinou bylo na podporu těchto opatření argumentováno. V tomto rozsahu se tak regulace napadeného územního plánu podle názoru krajského soudu jeví být diskriminační a nepřijatelně zasahující do práv navrhovatelů bez srozumitelného vysvětlení, proč tomu tak musí být a proč je právě v případě jejich pozemku postupováno odlišně od pozemků ve srovnatelném postavení.

[6] V ostatním krajský soud shrnul, že odpůrkyně předložila pádné důvody, proč odporuje veřejnému zájmu zachování zastavitelnosti pozemků podél jižní strany Kutnohorské ulice (včetně sporného pozemku). Tyto důvody jsou z hlediska urbanistické koncepce napadeného územního plánu klíčové, neodporují požadavkům právních předpisů

pokračování

ani zadání územního plánu či jiným podkladům pro jeho zpracování a navrhovatelé nedoložili, že by jen v důsledku kroků odpůrkyně v rámci územně plánovací činnosti byl zmařen jejich reálný záměr výstavby na sporném pozemku. Podle krajského soudu lze tedy přistoupit k navrácení těchto pozemků zpět do nezastavitelných ploch, aniž by to znamenalo nepřiměřený zásah do práv navrhovatelů. Ostatně zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), v § 102 odst. 3 počítá s tím, že vlastníci pozemků mají zastavitelnost jejich pozemku garantovanu po dobu 5 let; dřívější vynětí ze zastavitelných ploch zakládá právo na náhradu za změnu v území. V delším období je již legitimní očekávání navrhovatelů logicky výrazně oslabeno a umožňuje změnu stávající územně plánovací regulace i bez zvláště závažných důvodů. Pokud pak navrhovatelům vznikla nějaká újma postupem vlastníka sousedního pozemku či odpůrkyně v pozici silničního správního úřadu, je na nich, aby se její náhrady domáhali v řízení o náhradu škody. Není však na místě tyto otázky přenášet do oblasti územního plánování.

III.

[7] Proti výrokům II. a III. tohoto rozsudku podali navrhovatelé (dále jen „stěžovatelé“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[8] Stěžovatelé uvedli, že sporný pozemek byl již stavební, protože byl takto charakterizován původním územním plánem a současně byl zastavěn oplocením. Krajský soud v této souvislosti odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2011, č. j. 4 Ao 4/2011 - 59, podle kterého pozemky formálně vymezené jako zastavěné podle § 2 odst. 1 písm. c) stavebního zákona nelze z materiálních důvodů hodnotit jako nezastavěné. Z toho pak odvodil pravidlo zrcadlově opačné, že pozemky materiálně (fakticky a v souladu s právem na základě územního souhlasu) zastavěné jimi nejsou, pokud to není zaneseno v katastru nemovitostí. Podle stěžovatelů je tento právní závěr krajského soudu nesprávný. Stěžovatelé jsou si vědomi toho, že pojem zastavěný stavební pozemek je definován v § 2 odst. 1 písm. c) stavebního zákona, přičemž zákonná definice předpokládá evidenci v katastru nemovitostí, jež v tomto případě není dána. Podle stěžovatelů ale nelze popřít faktickou stránku věci a reálně zastavěný pozemek je třeba považovat v tomto případě za materiálně zastavěný. Ustanovení § 2 odst. 1 písm. c) stavebního zákona je totiž třeba vnímat jako fikci, která nevylučuje i jiná materiální naplnění zastavěnosti pozemku. Stěžovatelé tedy mají za to, že soud by měl přiznat pozemku, který byl fakticky zastavěn, status zastavěnosti.

[9] Podle stěžovatelů dalším prvkem nezákonnosti napadeného územního plánu, který měl být krajským soudem zohledněn, je skutečnost, že to byla odpůrkyně, kdo protiprávně a obstrukčně bránil dalšímu faktickému zastavění, čímž vytvořila předpoklad, aby sporný pozemek byl nakonec vyřazen ze zastavěného území. Krajský soud sice na více místech připustil, že odpůrkyně měla na obstrukci svůj podíl. Nicméně jej to nevedlo k tomu, že by postup odpůrkyně považoval za nezákonný, což stěžovatelé považují za nezákonný závěr. K tomu podle stěžovatelů přistupuje ještě další prvek. Stěžovatelé namítali, že jejich pozemek, který byl zastavitelný, přiléhal k jiným zastavitelným pozemkům a měl nejnižší bonitu orné půdy, byl převeden do otevřené krajiny, kdežto jiné pozemky s vyšší bonitou, doposud nezastavitelné a nepřiléhající k zastavěnému území,

byly zařazeny jako zastavitelné plochy. Krajský soud se s touto námitkou vypořádal poukazem na urbanistická hlediska, kteroužto argumentaci převzal od odpůrkyně. V této souvislosti stěžovatelé poukazují na skutečnost, že urbanistických koncepcí je nekonečně mnoho. Svévole pak může mít právě podobu volby té, která se původci svévolného chování k jeho obhajobě hodí. Stěžovatelé pak mají za to, že poukaz na tuto koncepci je nepřezkoumatelný, protože z ní nelze vyčíst konkrétní důvody preference dotyčných pozemků před sporným pozemkem stěžovatelů. Zařazení sporného pozemku do nezastavěného území je tedy podle stěžovatelů nezákonné.

[10] V další části kasační stížnosti stěžovatelé polemizovali s jednotlivými dílčími argumenty krajského soudu uvedenými v napadeném rozsudku, který považují za nezákonný, neboť zcela pomíjí ochranu výkonu vlastnických práv a napadenou regulaci reálně netestuje způsobem, který by odstranil veškeré pochyby ohledně svévole a který by doložil důvodnost napadené regulace z hlediska jí chráněných zájmů.

[11] Z uvedených důvodů stěžovatelé navrhli, aby Nejvyšší správní soud zrušil výrok II. a III. napadeného rozsudku a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[12] V doplnění kasační stížnosti stěžovatelé poukázali na rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 22. 10. 2020, č. j. 43 A 12/2018 - 107, kterým bylo zrušeno správní rozhodnutí, jež bránilo v dalších aktivitách směřujícím k zastavění sporného pozemku. Podle stěžovatelů z postupu Obecního úřadu Louňovice, jenž je součástí odpůrkyně, plyne zjevně obstrukční snaha.

IV.

[13] Odpůrkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že stavební zákon určuje metodiku definice zastavěného území, které nelze určit arbitrárně, ale pořizovatel územního plánu musí respektovat kritéria zákonem předepsaná. Pořizovatel územního plánu tedy nemůže arbitrárně pozemek, který by podle kritérií měl být zařazen do zastavěného území, do něj nezařadit. Stejně tak nemůže zařadit do zastavěného území pozemek, který tato kritéria nesplňuje. Pořizovateli územního plánu nepřísluší hodnotit zastavěnost pozemku jinak, než jeho porovnáním s dikcí § 2 odst. 1 písm. c) stavebního zákona. Pořizovatel územního plánu není oprávněn nad rámec zcela jasně definovaného zákonného vymezení zastavěného území domýšlet definici vlastní, odvozenou od materiálních znaků pozemku, jak se snaží navrhovat stěžovatelé. Přiklonil-li se pak krajský soud v napadeném rozsudku k těmto závěrům, nelze mu v tomto podle odpůrkyně ničeho vytknout. Není rovněž pravdou, že by krajský soud přiznával jakékoliv obstrukční jednání odpůrkyně. Krajský soud pouze připustil, že spor o přístup na pozemek stěžovatelů mohl být protažen kroky odpůrkyně, avšak současně dodal, že ze strany stěžovatelů nebyla jakkoliv prokázána snaha o zastavění sporného pozemku, když stěžovateli zmiňované řízení nic takového nedosvědčuje. Konečně ani námitku tvrzené arbitrality v přístupu k různým pozemkům na území obce nepovažovala odpůrkyně za přílehavou. Odpůrkyně již v rámci vypořádání námitek zcela přezkoumatelným způsobem zdůvodnila, proč není vhodné vést pozemek stěžovatelů jako zastavitelnou plochu, a krajský soud toto zdůvodnění považoval za logické a přesvědčivé, přičemž vzhledem k takto předestřeným důvodům neshledal na jejím postupu ničeho svévolného. K dalším bodům argumentace stěžovatelů odpůrkyně odkázala především

pokračování

na odůvodnění námitek proti územnímu plánu a rovněž na své vyjádření k žalobě. Z uvedených důvodů proto navrhla, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl a přiznal jí náhradu nákladů řízení.

V.

[14] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[15] Kasační stížnost není důvodná.

[16] Úvodem soud předesílá, že rozsah reakce na uplatněné námitky je, co do šíře odůvodnění, spjat s otázkou hledání míry. Povinnost orgánů veřejné moci (včetně orgánů moci soudní) svá rozhodnutí řádně odůvodnit nelze interpretovat jako požadavek na detailní odpověď na každou námitku. Proto zpravidla postačuje, jsou-li vypořádány alespoň základní námitky účastníka řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2009, č. j. 9 Afs 70/2008 – 13), případně, za podmínek tomu přiměřeného kontextu, i s akceptací odpovědi implicitní, což připouští i Ústavní soud (srov. např. usnesení ze dne 18. 11. 2011, sp. zn. II. ÚS 2774/09, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2011, č. j. 4 Ads 58/2011 – 72). Takový postup je vhodný zejména u velmi obsáhlých podání, která plně nevystihují podstatu věci, jakým je i stěžovateli podaná kasační stížnost. Opačný postup by mohl vést až k absurdním důsledkům a k porušení zásady efektivity a hospodárnosti řízení. To znamená, že na určitou námitku lze reagovat i (např.) tak, že v odůvodnění rozhodnutí soud prezentuje od názoru stěžovatele odlišný názor, který přesvědčivě zdůvodní tak, že toto zdůvodnění poskytuje dostatečnou oporu výroku rozhodnutí. Ústavní soud v této souvislosti konstatoval: „[n]ení porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné opONENTUŘE (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná“ (srov. náleze ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08; srov. obdobně též rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2013, č. j. 8 Afs 41/2012 - 50, nebo ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 Afs 44/2013 - 30, popř. ze dne 3. 7. 2013, č. j. 1 As 17/2013 - 50).

[17] Podstatou kasační stížnosti je nesouhlas stěžovatelů s tím, že sporný pozemek byl v napadeném územním plánu zařazen do nezastavěného území obce jako plocha zemědělské půdy (ZP).

[18] Podle § 43 odst. 1 stavebního zákona je jedním z primárních účelů územního plánu mimo jiné vymezení zastavěného území. Odpůrkyně správně vycházela z § 58 odst. 2 stavebního zákona, podle kterého *do zastavěného území se zahrnují pozemky v intravilánu, s výjimkou vinic, chmelnic, pozemků zemědělské půdy určených pro zajišťování speciální zemědělské výroby (zahradnictví) nebo pozemků přiléhajících k hranici intravilánu navrácených do orné půdy nebo do lesních pozemků, a dále pozemky vně intravilánu, a to a) zastavěné stavební pozemky, b) stavební proluky, c) pozemní komunikace nebo jejich části, ze kterých jsou vjezdy na ostatní pozemky zastavěného území, d) ostatní veřejná prostranství, e) další pozemky,*

kteřé jsou obklopeny ostatními pozemky zastavěného území, s výjimkou pozemků vinic, chmelnic a zahradnictví.

[19] Podle § 2 odst. 1 písm. c) téhož zákona *se rozumí zastavěným stavebním pozemkem pozemek evidovaný v katastru nemovitostí jako stavební parcela a další pozemkové parcely zpravidla pod společným oplocením, tvořící souvislý celek s obytnými a hospodářskými budovami.*

[20] Ačkoliv neexistuje judikatura správních soudů, jež by explicitně řešila otázku posouzení pozemků materiálně splňujících zastavěnost, existuje judikatura, jenž tuto otázku řeší alespoň implicitně. V této souvislosti je třeba poukázat zejména na krajským soudem i stěžovateli citovaný rozsudek ze dne 30. 6. 2011, č. j. 4 Ao 4/2011 - 59, ve kterém Nejvyšší správní soud, uvedl, že „*v případě pozemku parc. č. X, který je v katastru nemovitostí evidován jako stavební parcela, se jedná o naprosto zřejmé porušení stavebního zákona ze strany odpůrce, neboť tento pozemek musí být ve smyslu ustanovení § 2 odst. 1 písm. c) stavebního zákona považován za zastavěný stavební pozemek bez ohledu na to, zda na něm stojí nějaká stavba či nikoliv. V tomto směru není podstatný faktický stav pozemku ani způsob jeho využití, neboť stavební zákon neumožňuje tyto okolnosti zohlednit, když zastavěný stavební pozemek definuje odkazem na evidenci v katastru nemovitostí.*“ Uvádí-li tak Nejvyšší správní soud, že není v pravomocích obce zohledňovat faktický stav pozemku, neboť stavební zákon definuje pozemek výlučně odkazem na evidenci v katastru nemovitostí, týká se tento závěr na základě argumentu a contrario i stavu opačného. Obci tedy nepřisluší hodnotit zastavěnost pozemku jinak, než jeho porovnáním s dikcí § 2 odst. 1 písm. c) stavebního zákona. Pro uvedený závěr svědčí i praktické důvody, neboť nelze požadovat po obci (resp. pořizovateli územního plánu), aby v rámci přípravy územního plánu obcházela jednotlivé pozemky a zjišťovala jejich faktickou zastavěnost.

[21] S ohledem na skutečnost, že sporný pozemek se nachází vně intravilánu (zastavěné části obce) odpůrkyně i krajský soud vyhodnotily předmětný pozemek z toho hlediska, zda splňuje podmínky stanovené v citovaném ustanovení, tedy zda se jedná o zastavěný stavební pozemek, který musí být zahrnut do zastavěného území. Jak vyplývá z evidence v katastru nemovitostí, sporný pozemek je zde veden v kategorii orné půdy. Dále je zřejmé, že sporný pozemek netvoří souvislý celek s obytnými nebo hospodářskými budovami (na rozdíl od sousedního pozemku p. č. X). Odpůrkyně i krajský soud proto dospěly ke správnému závěru, že v případě sporného pozemku nejde o zastavěný stavební pozemek ve smyslu § 2 odst. 1 písm. c) stavebního zákona. Na tomto závěru nic nemění ani samotné oplocení sporného pozemku, neboť toto z hlediska citovaného ustanovení stavebního zákona nepředstavuje definiční prvek zastavěného stavebního pozemku a jeho realizací nedošlo ke změně jeho využití. Skutečnost, že je sporný pozemek oplocen, aniž by se v rámci tohoto oplocení nacházela ještě jiná parcela s druhem pozemku zastavěná plocha a nádvoří, tedy nemůže sama o sobě odůvodnit zahrnutí tohoto pozemku do zastavěného území obce.

[22] Rovněž tak skutečnost, že podle předchozího územního plánu (obecně závazná vyhláška č. 12 o vyhlášení závazné části územního plánu obce Louňovice ze dne 6. 9. 2002, č. j. 97/2002), byla v dlouhém pásu podél jižní strany ulice Kutnohorská počínaje od ulice Obecní směrem k východu, tj. mimo jiné i na sporném pozemku, vymezena plocha

pokračování

parkoviště a plocha SVO3 určená pro smíšenou výstavbu nerušící výroby, služeb a podnikatelských aktivit, nemůže být automaticky důvodem pro zahrnutí sporného pozemku do zastavěného území obce. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010 - 664, sice uvedl, že je nutno s přihlédnutím k principu právní jistoty a legitimního očekávání respektovat kontinuitu územního plánování, ale na druhou stranu zdůraznil, že požadavek na kontinuitu nesmí znemožnit revizi existujícího stavu. Pokud tedy z určitých důvodů dojde ke změně koncepce a nově přijímaný územní plán se tím dostane do nesouladu s předchozí územně plánovací dokumentací téže nebo nižší úrovně, nemůže v tom být bez dalšího spatřována nezákonnost. V nyní posuzovaném případě byl předchozí územní plán z hlediska vlastní koncepce s ohledem na cíle územního plánování vyjádřené v § 18 stavebního zákona shledán odpůrkyní nevyhovujícím. Z tohoto důvodu odpůrkyně přistoupila ke koncepci, která podle jejího názoru lépe odpovídala cílům podle § 18 odst. 4 stavebního zákona. K tomu lze v souladu s krajským soudem dodat, že postup stěžovatelů při využívání sporného pozemku nesměřoval k jasnému a zřetelnému (stavebnímu) záměru, do kterého by územním plánem bylo zasaženo. Ačkoliv tak sporný pozemek ve vlastnictví stěžovatelů byl v rámci nového územního plánu zahrnut do nezastavěného území, byla tato změna řádně zdůvodněna novou koncepcí v rámci odůvodnění územního plánu. Nejvyšší správní soud proto neshledal důvodnou námitku, že postupem odpůrkyně bylo zasaženo do legitimního očekávání stěžovatelů.

[23] Pokud jde o tvrzení stěžovatelů ohledně údajného obstrukčního jednání odpůrkyně, zdejší soud odkazuje na závěry krajského soudu, který v bodě 42 napadeného rozsudku sice připustil, že spor o přístup na pozemek stěžovatelů, který jim po prodeji původně jejich sousedního pozemku p. č. 193/1 začal nový vlastník blokovat, mohl být protažen kroky odpůrkyně v pozici silničního správního úřadu (tj. Obecního úřadu Louňovice – pozn. NSS), avšak současně dodal, že ze strany stěžovatelů nebyla jakkoliv prokázána snaha o zastavění předmětného pozemku, když stěžovateli zmiňované řízení nic takového nedosvědčuje. Jak uvedl krajský soud, je „naopak zjevné, že nejméně 10 let od nabytí účinnosti původního územního plánu stěžovatelé o výstavbu na sporném pozemku neusilovali, jen pozemek nabytý v restituci rozdělili a jeho část prodali jinému nabyvateli, který jej následně převedl další osobě, která tam vybudovala prodejnu kameniva, a díky tomu nyní má pozemek zahrnutý do zastavěného území. Právě tato skutečnost přitom plně odůvodňuje odlišné zacházení se sousedním pozemkem oproti spornému pozemku, který je jen oplocen.“ Nejvyšší správní soud se s uvedenými závěry ztotožňuje a zdůrazňuje, že stěžovatelé nijak nedoložili reálný záměr výstavby na sporném pozemku a tudíž jejich argumentace, že odpůrkyně protiprávně a obstrukčně bránila jeho dalšímu faktickému zastavění, je v rozporu se zjištěným skutkovým stavem.

[24] Rovněž námitka tvrzené arbitrality v přístupu k různým pozemkům na území odpůrkyně není důvodná. V této souvislosti stěžovatelé v žalobě poukazovali na údajné zvýhodňování pozemků lokality V Ječništích (rozvojová plocha 01a). K tomu krajský soud správně poukázal na to, že bonita sporného pozemku (IV) a pozemků V Ječništích (III) se liší jen o jediný stupeň, přičemž zvláštní ochrana je přiznávána teprve pozemkům I. a II. stupně bonity. Nejedná se tedy o zásadní rozdíl. Dále krajský soud (i zdejší soud) z grafické části napadeného územního plánu ověřil pravdivost vysvětlení odpůrkyně, že doplnění obytné výstavby v lokalitě V Ječništích je urbanisticky vhodné (jedná se o jihozápadní roh

relativně kruhově rozloženého sídla Louňovice, kde ještě zástavba chybí), na rozdíl od podrobně vyargumentované nevhodnosti rozšíření zástavby na jižním okraji Kutnohorské ulice. Krajský soud rovněž konstatoval, že tyto plochy byly jako zastavitelné vymezeny již v původním územním plánu z roku 2002, tj. tyto plochy nebyly mezi zastavitelné zařazeny na úkor sporného pozemku. Příčinnou souvislost mezi vymezením těchto ploch jako zastavitelných a vyřazením sporného pozemku ze zastavitelných ploch krajský soud neshledal. Nejvyšší správní soud se s uvedenými závěry ztotožňuje a dodává, že odpůrkyně v rámci vypořádání námitek zcela přezkoumatelným způsobem zdůvodnila, proč není vhodné vést sporný pozemek stěžovatelů jako zastavitelnou plochu, přičemž toto zdůvodnění lze považovat za logické a přesvědčivé. Nejvyšší správní soud proto ve shodě s krajským soudem neshledal v postupu odpůrkyně svévoli.

[25] Nejvyšší správní soud se dále zabýval námitkami stěžovatelů ohledně zásahu do jejich vlastnických práv.

[26] Podle rozsudku ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 - 73, v procesu územního plánování „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 nescíslně 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 popsanych 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. Soud brání jednotlivce (a tím zprostředkovaně i celé politické společnosti) před excesy v územním plánování a nedodržením zákonných mantinelů, avšak není jeho úkolem sám územní plány dotvářet.“

[27] Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, publ. pod č. 1910/2009 Sb. NSS, je podmínkou zákonnosti územního plánu totiž mimo jiné i to, že veškerá omezení vlastnických (jiných věcných práv z něho vyplývajících) mají ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody a jsou činěna jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle, což představuje zásadu subsidiarity a minimalizace zásahu. Za předpokladu dodržení uvedené zásady může územním plánem dojít k omezením vlastníka nebo v území regulovaném tímto plánem, nepřesáhnou-li spravedlivou míru; taková omezení nevyžadují souhlasu dotyčného vlastníka a ten je povinen strpět je bez náhrady.

[28] Podle § 18 odst. 4 stavebního zákona *územní plánování ve veřejném zájmu chrání a rozvíjí přírodní, kulturní a civilizační hodnoty území, včetně urbanistického,*

pokračování

architektonického a archeologického dědictví. Přitom chrání krajinu jako podstatnou složku prostředí života obyvatel a základ jejich totožnosti. S ohledem na to určuje podmínky pro hospodárné využívání zastavěného území a zajišťuje ochranu nezastavěného území a nezastavitelných pozemků. Zastavitelné plochy se vymezují s ohledem na potenciál rozvoje území a míru využití zastavěného území.

[29] Podle bodu 19 Politiky územního rozvoje České republiky, ve znění ke dni přijetí územního plánu, je zapotřebí hospodárně využívat zastavené území (podpora přestaveb, revitalizací a sanací území) a zajistit ochranu nezastavěného území (zejména zemědělské a lesní půdy) a zachovat veřejnou zeleň, včetně minimalizace její fragmentizace.

[30] Podle bodu 7 Zásad územního rozvoje Středočeského kraje je třeba se soustředit na vyvážení a efektivní využívání zastavěného území a zachování funkční a urbanistické celistvosti sídel, tedy zajišťovat plnohodnotné využití ploch a objektů v zastavěném území a preferovat rekonstrukce a přestavby nevyužívaných objektů a areálů v sídlech před výstavbou ve volné krajině.

[31] Hlavním důvodem pro vyřazení sporného pozemku ze zastavitelných ploch byla podle odpůrkyně nová urbanistická koncepce územního plánu, jejímž účelem bylo zejména v co největší míře ochránit jednu z nejvýraznějších hodnot v obci, kterou je krajina okolo údolí s řadou rybníků mezi částmi obce Louňovice a Louňovičky, aby byly umožněny průhledy do krajiny jižním směrem od Kutnohorské ulice. K tomu lze podotknout, že ochrana stávajícího krajinného rázu nepochybně představuje legitimní a zákonem chráněný veřejný zájem, přičemž zastavitelnost sporného pozemku by neodpovídala koncepci vycházející z požadavku § 18 odst. 4 stavebního zákona na vymezování zastavitelných ploch s ohledem na potenciál rozvoje území a míru využití zastavěného území, bodu 19 Politiky územního rozvoje České republiky a bodu 7 Zásad územního rozvoje Středočeského kraje, neboť zástavba na sporném pozemku by negativně vybočovala do volné krajiny a podporovala srůst sídel Louňovice a Louňovičky. Urbanistické důvody, které odpůrkyni vedly k omezení výstavby v pruhu dosud nezastavěného území mezi Louňovicemi a Louňovičkami, založené zejména na požadavcích ochrany krajinného rázu a vzhledu obce, lze tak považovat za legitimní a srozumitelné, přičemž stěžovatelé nedoložili, že by jen v důsledku kroků odpůrkyně v rámci územně plánovací činnosti byl zmařen jejich reálný záměr výstavby na sporném pozemku. Zásah do vlastnického práva stěžovatelů lze proto považovat za akceptovatelný a přiměřený.

[32] Nejvyšší správní soud neshledal případnou ani argumentaci stěžovatelů, že napadené prvky územního plánu (pás zeleně a cyklostezka) nemohou vést k zamýšlenému cíli, kdy tak namísto toho vedou ke stavu, kdy tak vzniká vakuum mezi prvky předpokládanými územním plánem a záměry stěžovatelů, které v důsledku těchto prvků nemohou být zrealizovány. Důvodem, proč stěžovatelé nemohou realizovat své záměry na sporném pozemku, nejsou právě prvky pásu zeleně a cyklostezky, nýbrž zařazení tohoto pozemku do nezastavěného, tj. nezastavitelného, území. Případný stavební záměr by tak logicky nemohl být realizován ani za předpokladu zrušení té části územního plánu, kterou je na pozemku stěžovatelů veden pás zeleně a cyklostezka. Jak přitom uvedl správně krajský soud, oba tyto prvky byly dostatečně odůvodněny v rámci vypořádání námitek

a rovněž tak v samotném územním plánu. Přílehlavá není ani námitka nesrozumitelnosti ve vztahu k odlišnému využití různých cyklostezek, vymezených v územním plánu. Naopak bylo zcela logicky a srozumitelně odpůrkyní i krajským soudem vysvětleno, že cyklostezka vedená mimo jiné na sporném pozemku stěžovatelů má plnit zcela jinou (dopravní funkci) než cyklostezky vedené na jiných pozemcích, jež plní funkci rekreační, a to včetně jejich předpokládaného využití jak k chůzi, tak i jízdě na kole.

[33] Závěrem zdejší soud konstatuje, že lze souhlasit se stěžovateli, že územní plán neplní v platném právu roli imperativu a nelze tak stěžovatelům jakkoliv přikázat výstavbu ani cyklostezky ani pásu zeleně. Takový bezodkladný následek není ani cílem územního plánování. Územní plánování v rovině navrhovaných možností slouží spíše jako vize nežli jako přímý nástroj vykonatelnosti. Pokud by soud přisvědčil stěžovatelům, neměla by odpůrkyně v rámci územního plánování jinou možnost, než veškeré navrhované koncepce utvářet pouze na pozemcích v jejím vlastnictví. Takový závěr je však zjevně nesmyslný, kdy jsou takové koncepce utvářeny naopak právě omezeními ve volnosti využití daného území. Územní plánování tak nemá a priori sloužit k přímému rozvrhu, kde co v nejbližší době bude, nýbrž má sloužit spíše jako předpoklad toho, čeho by daná obec v daném území chtěla dosáhnout.

[34] Souhrnně vzato se tak Nejvyšší správní soud v nyní projednávané věci plně ztotožnil s hodnocením a závěry krajského soudu v napadeném rozsudku, které považuje za správné a náležitě vyargumentované. To, že s nimi stěžovatelé nesouhlasí a mají jiný názor, přirozeně samo o sobě neznamená, že je napadený rozsudek nezákonný. S ohledem na poměrnou podrobnost a obsažnost odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu za situace, kdy nyní posuzované kasační námitky jsou ve značné míře opakováním či shrnutím námitek žalobních, Nejvyšší správní soud reagoval na stížní námitky koncentrovaněji, aby neopakoval již několikrát řečené.

[35] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[36] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelé nebyli v řízení o kasační stížnosti úspěšní, proto nemají právo na náhradu nákladů řízení. Odpůrkyně měla ve věci plný úspěch, proto má právo na náhradu nákladů, které jí vznikly v souvislosti s právním zastoupením. Náklady řízení sestávají z odměny advokáta za jeden úkon právní služby ve výši 3 100 Kč (vyjádření ke kasační stížnosti) podle § 7 bod 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, a náhrady hotových výdajů ve výši 300 Kč podle § 13 odst. 4 citované vyhlášky. Zástupce odpůrkyně je plátcem DPH, proto se odměna a náhrada hotových výdajů zvyšují o částku odpovídající této dani (§ 57 odst. 2 s. ř. s.), tj. o 714 Kč. Celková částka náhrady nákladů řízení proto činí 4 114 Kč.

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

pokračování

V Brně dne 27. července 2022

Mgr. David Hipšr
předseda senátu