



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Filipa Dienstbiera a soudců Jana Kratochvíla (soudce zpravodaj) a Tomáše Langáška ve věci navrhovatele: **P. A.**, zastoupený advokátem JUDr. Janem Hájkem, sídlem Masarykova 43, Ústí nad Labem, proti odpůrci: **obec Lovečkovice**, sídlem Lovečkovice 40, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – změny č. 1 územního plánu Lovečkovice, schválené usnesením zastupitelstva obce Lovečkovice ze dne 21. 6. 2017, a to v rozsahu plochy Z1/P1, a změny č. 2 územního plánu Lovečkovice schválené usnesením zastupitelstva obce Lovečkovice ze dne 4. 12. 2019, a to v rozsahu plochy Z2/1, Z2/2 a Z2/3, o kasační stížnosti navrhovatele proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 16. 6. 2021, č. j. 40 A 10/2020-99,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II. Navrhovatel **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Odpůrci **se n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Navrhovatel je vlastníkem pozemku č. XA a č. XB v k. ú. X v obci Lovečkovice. V rámci probíhající změny č. 2 územního plánu obce Lovečkovice podal návrh na změnu využití plochy na jeho pozemcích, aby se pozemky staly stavebními.

[2] Změna č. 2 územního plánu obce Lovečkovice byla schválena usnesením zastupitelstva obce Lovečkovice ze dne 4. 12. 2019. Navrhovatelem požadovaná změna

nebyla schválena. Zastupitelstvo odmítnutí odůvodnilo tím, že pozemky se nacházejí na kraji obce, která je prostorově (liniovou zelení) odtržena od stávající zástavby. Její zastavění by tak představovalo nepřípustné rozrůstání sídla do okolní zemědělské krajiny.

[3] Navrhovatel podal u krajského soudu návrh na zrušení opatření obecné povahy - změny č. 2 územního plánu obce Lovečkovice, a to z důvodu neprovedení požadované změny u jeho pozemků a naopak provedení změny využití u ploch Z2/1 a Z2/2. Tyto plochy se nachází v blízkosti jiného pozemku vlastněného navrhovatelem. V prvním případě jde o část oplocené zahrady domu, která byla nově zahrnuta do zastavěného území. V druhém případě jde o jinou část stejné zahrady, která se zahrnula do plochy smíšené obytné-venkovské. Podle odůvodnění změny územního plánu jde v obou případech jen o reflexi současného stavu užívání pozemků.

[4] Krajský soud návrh zamítl.

[5] Námitkami týkajícími se ploch Z2/1 a Z2/2 se nezabýval, neboť navrhovatel nevysvětlil, jakým způsobem byla dotčena jeho subjektivní práva. Soudu nebylo zřejmé, jak by se změna mohla negativně projevit v právní sféře navrhovatele.

[6] Pokud jde o změnu využití pozemků navrhovatele, krajský soud zdůraznil, že na takovou změnu není právní nárok a i soud musí být při přezkumu územního plánu zdrženlivý. Odpůrce dle krajského soudu dostatečně vysvětlil, proč podnětu navrhovatele na změnu využití plochy na jeho pozemcích nelze vyhovět. Zopakoval, že navrhovatelem požadovaná změna územního plánu by narušila krajinný ráz a ochranu nezastavěného území obce v rozporu s § 18 stavebního zákona. Pozemky navrhovatele jsou odděleny od stávající zástavby obce z východní strany liniovou zelení a vyvýšenou mezí a z jižní strany pak dvěma rozbíhajícími se cestami ve tvaru „V“, přičemž z hlediska rozvoje obce nelze akceptovat rozšiřování zastavěného území do traťové plužiny. Se změnou využití pozemků ve vlastnictví navrhovatele nesouhlasila Správa CHKO České Středohoří jako dotčený orgán. Z pohledu ochrany přírody a krajiny bylo dle Správy CHKO zásadní, že záměr navrhovatele by zasahoval do volné krajiny a došlo by k záboru zemědělské půdy (části plužiny). Krajský soud uzavřel, že nepřipuštění změny není diskriminační vůči navrhovateli. Jiné pozemky, kde v minulosti změna byla připuštěna, se od pozemku navrhovatele odlišují.

[7] Krajský soud také odmítl návrh na zrušení změny č. 1 územního plánu obce Lovečkovice pro opožděnost. Této části rozhodnutí se však kasační stížnost netýká.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření odpůrce

[8] Navrhovatel (stěžovatel) se proti rozsudku krajského soudu bránil kasační stížností. Konkrétně vznesl následující kasační námitky:

1. Změnou týkající se ploch Z2/1 a Z2/2 je dotčen na svých právech. Komunikace, která se mezi touto plochou a pozemkem navrhovatele nachází, již nebude náležitě průjezdná a pozemek stěžovatele bude hůře dostupný.
2. Odpůrce nedostatečně vypořádal námitky stěžovatele proti návrhu změny územního plánu.
3. Nepřipuštění změny využití plochy na pozemcích č. XA a č. XB je diskriminační.

pokračování

[9] Odpůrce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

Aktivní legitimace navrhovatele (plochy Z2/1 a Z2/2)

[10] Krajský soud shledal, že stěžovatel nedisponuje aktivní procesní legitimací pro zpochybnění změn u ploch Z2/1 a Z2/2.

[11] Podle § 101a odst. 1 soudního řádu správního návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen.

[12] Navrhovatel musí v návrhu logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení své právní sféry příslušným opatřením obecné povahy (usnesení RS NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, bod 34). Tvrzení musí být dostatečně konkrétní a musí mít vazbu na konkrétní situaci navrhovatele (viz např. usnesení NSS ze dne 3. 5. 2011, č. j. 8 Ao 2/2011-72, bod 20).

[13] Nejvyšší správní soud konstatuje, že ze samotného návrhu na zrušení opatření obecné povahy a správního spisu krajského soudu skutečně neplyne, že by stěžovatel konkretizoval, jak změna provedená u ploch Z2/1 a Z2/2 do jeho práv zasáhla.

[14] U plochy Z2/1 stěžovatel pouze namítal, že dojde k nežádoucímu rozrůstání sídla do okolní krajiny. U plochy Z2/2 tvrdil, že oplocením této části zahrady dojde k nepřipustnému zúžení šíře komunikace, která se zahradou sousedí. V prvním případě tedy vztah k právům stěžovatele nebyl tvrzen žádný. V druhém případě není dostatečně konkrétní. Tuto konkretizaci stěžovatel provedl až v kasační stížnosti, kde uvádí, že zúžením dojde k omezení přístupu na jeho nemovitost. Navíc, a to je podstatné, u plochy Z2/2 stěžovatel problém spatřuje v oplocení pozemku, které již v době návrhu změny územního plánu bylo provedeno. Není tedy zřejmé, jaká je příčinná souvislost mezi změnou územního plánu a zúžením komunikace, ve které stěžovatel spatřuje zásah do svých práv. V rámci územního plánování se neřeší otázka oplocení. Stěžovatel žádná tvrzení v tomto směru nevznesl.

[15] Krajský soud tedy nepochybil, pokud námitky stěžovatele proti těmto dvěma změnám územního plánu neprojednal.

Vypořádání námitek

[16] Podle § 53 odst. 1 stavebního zákona pořizovatel územního plánu vypracuje spolu s určeným zastupitelem návrh rozhodnutí o včas uplatněných námitkách. Podle § 172 odst. 5 správního řádu poté o námitkách rozhoduje stejný správní orgán, který vydává opatření obecné povahy. Rozhodnutí o námitkách musí obsahovat vlastní odůvodnění a je součástí odůvodnění opatření obecné povahy.

[17] Rozhodnutí o námitkách naplňuje formální znaky správního rozhodnutí (usnesení NSS ze dne 27. 10. 2010, čj. 2 Ao 5/2010-24). Na odůvodnění rozhodnutí o námitkách je třeba klást stejné požadavky jako v případě typických správních rozhodnutí. Musí z něho být seznatelné, z jakého důvodu považuje obec námitky uplatněné oprávněnou osobou za

liché, mylné nebo vyvrácené, nebo proč považuje skutečnosti přestírané oprávněnou osobou za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy za vyvrácené (rozsudek NSS ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169, bod 154).

[18] V nyní posuzovaném případě stěžovatel uplatnil své námitky proti návrhu změny č. 2 územního plánu. Pořizovatel územního plánu vypracoval návrh zamítnutí námitek stěžovatele. Tento návrh byl zastupitelstvem akceptován a vypořádání námitek je součástí odůvodnění opatření obecné povahy, kterým byla změna č. 2 územního plánu vydána.

[19] Podle odůvodnění opatření obecné povahy na s. 31-33 se pozemky stěžovatele nacházejí na kraji obce a jsou prostorově (liniovou zelení) odtrženy od stávající zástavby. Jejich zastavění by tak představovalo nepřípustné rozrůstání sídla do okolní zemědělské krajiny v rozporu s § 18 stavebního zákona. Rozvojové plochy vymezené předchozí změnou byly do územního plánu zařazeny jako maximální možný kompromis mezi zájmy ochrany přírody a krajiny a záměry stavebníků.

[20] Stěžovatel v kasační stížnosti nijak nespecifikuje, v čem je vypořádání jeho námitek nedostatečné. Míra konkretizace kasační námitky přitom předurčuje míru podrobnosti soudního přezkumu. Na obecně formulovanou námitku soudu nezbyvá než odpovědět také pouze obecně. Nejvyšší správní soud tedy konstatuje, že námitky stěžovatele proti návrhu změny územního plánu byly řádně vypořádány, a to postupem v souladu se zákonem.

[21] Stěžovatel také nesouhlasil s tím, že se krajský soud nezabýval jeho námitkami proti tomu, že případnou stavbou na jeho pozemcích by došlo k narušení krajinného rázu.

[22] Jak vyplývá z vypořádané námitky stěžovatele v rámci pořizování územního plánu (viz s. 32 odůvodnění změny č. 2 územního plánu), důvodem pro nezařazení změny do územního plánu nebylo narušení krajinného rázu, ale nepřípustný stavební rozvoj do volné krajiny v rozporu s § 18 stavebního zákona. Tento argument (vedle zásahu do krajinného rázu) je použit i v negativním stanovisku Správy CHKO ze dne 19. 6. 2018.

[23] V tomto ohledu lze tedy aprobovat, že krajský soud se odmítl zabývat námitkami stěžovatele, že případnou stavbou na jeho pozemcích by došlo k narušení krajinného rázu. Na znehodnocení krajinného rázu totiž odpůrce zamítnutí změny požadované stěžovatelem nepostavil. Odpůrce naopak na s. 32 odůvodnění změny č. 2 územního plánu výslovně uvádí, že se stěžovatelem musí souhlasit, že ochranu krajinného rázu by bylo možné zajistit nastavením vhodných regulativů. V tomto ohledu je tedy skutečně bezpředmětné se těmito námitkami stěžovatele zabývat, jak uvedl krajský soud.

Diskriminace stěžovatele

[24] Nejvyšší správní soud úvodem podotýká, že stěžovatel byl negativně dotčen na svých právech tím, že nebyla provedena změna územního plánu ve využití plochy jeho pozemků.

[25] Nejvyšší správní soud již v usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120 poznamenal, že územní plán „představuje významný, byť ve své podstatě spíše nepřímý zásah do vlastnického práva těch, jejichž nemovitosti tomuto nástroji právní regulace podléhají, neboť dotčení vlastníci mohou své vlastnické právo vykonávat pouze v mezích přípustných podle územního plánu. Znamená to především, že jsou omezeni v tom, co

pokračování

se svým pozemkem či stavbou do budoucna mohou činit, na přípustné varianty využití jejich nemovitostí, jež vyplývají z územního plánu. V tomto smyslu může územní plán představovat zásadní omezení ústavně zaručeného práva vlastnit majetek.“ (shodně rozsudek NSS ze dne 28. 12. 2020, č. j. 2 As 317/2018-35, bod 21).

[26] V nyní posuzovaném případě stěžovatel vlastní pozemky, které jsou v územním plánu vedeny jako součást nezastavěného území. Takové vymezení využití podstatným způsobem stěžovatele omezuje v tom, jak může s pozemkem nakládat. Zejména na pozemcích nelze umístit stavby pro bydlení, což je stěžovatelem deklarovaný záměr. Územní plán tedy představuje zásah do vlastnického práva stěžovatele. Otázkou tak je, zda jde o zásah v souladu se zákonem a ústavními právy, či nikoliv.

[27] Nejsou tedy správná ta tvrzení krajského soudu, že nemohlo být nijak dotčeno vlastnické právo stěžovatele, pokud jeho návrhu na změnu využití nebylo vyhověno. Krajský soud naopak správně dovodil, že stěžovatel je aktivně procesně legitimován k uplatnění návrhových bodů týkajících se pozemků p. č. XA a XB, které jsou zahrnuty do územního plánu. I přes tento jistý rozpor v rozsudku krajského soudu je podstatné, že krajský soud námitky věcně přezkoumal a posoudil, zda nedošlo k porušení práv stěžovatele.

[28] Z judikatury Ústavního soudu i Nejvyššího správního soudu vyplývá požadavek zdrženlivosti při přezkumu územního plánu obce. Schvalování územně plánovací dokumentace patří nejen do samostatné působnosti obce, ale zároveň představuje nedílnou součást ústavně garantovaného práva na samosprávu (nálezn Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11). Pořízení územního plánu je komplikovaný proces, jehož výsledkem je konsensus mezi různými skupinovými a individuálními zájmy obyvatel přijatý v podmínkách konkrétní obce. Soudu tedy nepřisluší určovat, jakým konkrétním způsobem má být určité území využito, či zda je toto využití optimální (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008-51).

[29] V pravomoci správních soudů však je přezkoumat, že územní plán nepřijal řešení, které je ve vztahu ke konkrétní osobě zjevně nepřiměřené, nezdůvodnitelné či diskriminační (rozsudek NSS ze dne 5. 2. 2009, č. j. 2 Ao 4/2008-88; či ze dne 28. 12. 2020, č. j. 2 As 317/2018-35, bod 20). Stěžovatel namítá, že byl obětí diskriminace, neboť srovnatelné pozemky jsou v územním plánu vedeny jako zastavitelné.

[30] Diskriminací je obecně nutno rozumět odlišné zacházení s osobami ve srovnatelném postavení na základě některého ze zakázaných důvodů, které nesleduje legitimní zájem nebo není přiměřené (viz např. nálezn Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 49/10 ze dne 28. 1. 2014, bod 34). V daném případě krajský soud dospěl k závěru, že případ stěžovatele se liší od případů, vůči kterým namítá odlišné zacházení. Nejvyšší správní soud souhlasí, že případy nejsou srovnatelné.

[31] Pozemek p. č. XC leží přes cestu od pozemků stěžovatele. V rámci dřívější změny č. 1 územního plánu obce Lovečkovice z roku 2017 bylo jeho využití změněno na zastavitelné území. Krajský soud však rozhodl, že pozemek není s pozemkem stěžovatele srovnatelný. Při schvalování změny u pozemku p. č. XC byl předložen odborný posudek o posouzení vlivu změny využití plochy na krajinný ráz. Podle posudku za dodržení stanovených podmínek je výstavba rodinného domu v této lokalitě přijatelná. Ohledně dané plochy byla také uzavřena dohoda o řešení rozporu mezi Ministerstvem pro místní

rozvoj a Ministerstvem životního prostředí. Dalším důvodem pro vyhovění záměru na výstavbu rodinného domu byla pro krajský soud okolnost, že k pozemku byla vybudována přípojka nízkého napětí. To mělo založit legitimní očekávání majitelky pozemku, že na jejích pozemcích bude v budoucnu umístěna stavba.

[32] U přípojky nízkého napětí Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelem, že nejde o zvlášť podstatný důvod pro odlišení obou případů. Přípojka nízkého napětí na pozemek v nezastavěném území nezakládá legitimní očekávání, že na pozemku bude možné postavit rodinný dům. Přívod elektřiny lze využít mnoha různými způsoby a nejde o okolnost, která by nutně předurčovala, že pozemek bude využíván jako stavební.

[33] Odpůrce však uvedl další důvod pro odlišení případu stěžovatele od pozemku p. č. XC. Podle odůvodnění změny územního plánu se pozemky stěžovatele nacházejí na kraji obce a jsou prostorově (liniovou zelení) odtrženy od stávající zástavby. Jejich zastavění by představovalo nepřípustné rozrůstání sídla do okolní zemědělské krajiny. Odpůrce upozornil, že předchozí změna (u pozemku p. č. XC) byla ještě v rámci maximálního kompromisu akceptovatelná.

[34] Vzhledem k nutné zdrženlivosti při soudním přezkumu územních plánů Nejvyšší správní soud toto odůvodnění akceptuje. Pozemky stěžovatele se nachází dále, byť nepatrně, od zastavěné části obce než pozemek p. č. XC. Pozemky stěžovatele by byly prvním zastavěným územím na sever od polní cesty p. č. XD a další polní cesty směřující od obce severozápadně. Je v kompetenci samosprávných orgánů obce stanovit, že takový stavební rozvoj do volné krajiny již akceptovat nebudou. Pokud je cílem zamezit stavebnímu rozvoji do volné krajiny, tak je nutno hranici mezi zastavitelnou a nezastavitelnou plochou někde učinit. Není přípustné, aby každou plochu sousedící se zastavitelnou plochou bylo také na žádost nutno změnit na zastavitelnou. Touto logikou by se postupně mohla zastavitelnou plochou stát každá plocha v území.

[35] Je nutno zdůraznit, že zamezení stavebnímu rozvoji do volné krajiny je legitimním cílem. Podle § 18 odst. 4 stavebního zákona územní plánování chrání a rozvíjí přírodní, kulturní a civilizační hodnoty území. Přitom chrání krajinu jako podstatnou složku prostředí života obyvatel a základ jejich totožnosti a zajišťuje ochranu nezastavěného území a nezastavitelných pozemků. Navíc také Politika územního rozvoje upřednostňuje rozvoj bydlení uvnitř zastavěného území a předcházení prostorové sociální segregaci, fragmentaci krajiny nově vymezenými zastavitelnými plochami a záborům ploch veřejné zeleně a dalších prvků přírodního charakteru sloužícím svému účelu (bod 38 Politiky územního rozvoje).

[36] Nejvyšší správní soud tedy z těchto důvodů dospěl k závěru, že odlišné rozhodnutí orgánů obce v případě pozemků stěžovatele a pozemků p. č. XC není svévolné či diskriminační. Tyto dva případy nejsou plně srovnatelné.

[37] K tvrzení stěžovatele, že rozšíření sídla do plůžiny bylo odpůrcem akceptováno u ploch Z2/Z27 a Z2/Z28 v Touchořinách a zástavba byla odpůrcem akceptována i přes proluku u plochy Z2/Z27, krajský soud zdůraznil zásadní rozdílnost, a to, že Správa CHKO České Středohoří se změnou využití pozemků na rozdíl od pozemků ve vlastnictví stěžovatele souhlasila. Ani tato situace není tedy srovnatelná. Je třeba připomenout, že stanovisko Správy CHKO jako dotčeného orgánu je pro územní plánování stanoviskem závazným (viz rozsudek NSS ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 2/2008-62, *územní plán města*

pokračování

Rokytnice nad Jizerou). Z hlediska postupu pořizovatele je tu tedy zásadní rozdíl. Stěžovatel přitom nijak blíže neargumentuje, proč by měl být postup správy CHKO vůči němu diskriminační, respektive proč by jeho pozemky měly být srovnatelné s pozemky nacházejícími se v několika kilometrech vzdálené jiné části obce (fakticky samostatného sídla) s jinou sídelní strukturou.

[38] Nejvyšší správní soud tedy souhlasí s krajským soudem, že stěžovatel nebyl diskriminován, pokud jeho návrhu na změnu využití jeho pozemků nebylo vyhověno.

IV. Závěr a náklady řízení

[39] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta poslední soudního řádu správního).

[40] O náhradě nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 a 7 za použití § 120 soudního řádu správního. Stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměl úspěch; odpůrci náklady řízení nevznikly.

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

V Brně dne 8. března 2023

JUDr. Filip Dienstbier, Ph.D.
předseda senátu