



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Pavla Molka v právní věci navrhovatele: **Ing. R.V.**, zast. JUDr. Ivanou Čadkovou, advokátkou se sídlem Modřínová 2436/2, Plzeň, proti odpůrci: **město Starý Plzenec**, se sídlem Smetanova 932, Starý Plzenec, zast. Mgr. Vojtěchem Metelkou, advokátem se sídlem Martinská 608/8, Plzeň, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – územního plánu Starý Plzenec vydaného usnesením zastupitelstva města Starý Plzenec ze dne 15. 11. 2021, č. 25.01/2021, v řízení o kasační stížnosti navrhovatele proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 20. 2. 2023, č.j. 55 A 73/2022-83,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Navrhovatel (dále „stěžovatel“) se kasační stížností domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Krajského soudu v Plzni, kterým byl zamítnut jeho návrh na zrušení části územního plánu města Starý Plzenec. Na stěžovatelovy pozemky dopadá regulace územního plánu neumožňující mu zamýšlenou výstavbu bytů pro sociální bydlení.

[2] Předmětem sporu je otázka, zda odpůrce dostatečně vypořádal námitky proti návrhu územního plánu dle § 52 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., stavebního zákona, a zda nebylo porušeno stěžovatelovo legitimní očekávání.

[3] Krajský soud uvedl, že napadená část územního plánu vychází z legitimního zájmu na nezastavování ploch nenavazujících na stávající zástavbu. Stěžovatel nemá právo na zachování funkčního využití svých pozemků, a neměl ani žádné právem chráněné očekávání, že ke změně nedojde. V řízení se neprokázala dostatečná míra investovaného

času a prostředků do přípravných prací záměru, která by byla způsobilá založit legitimní očekávání, od nějž nemůže obec zcela odhlížet. Změna funkčního využití pozemků nebyla svévolí, ale výrazem požadavku města Starý Plzenec na intenzivnějším využití stávajícího zastavěného území za účelem předcházení vzniku sociálně vyloučených lokalit a podpory rozvoje bydlení navazující na stávající zástavbu. Informace městského úřadu o přípustnosti zástavby pozemků sociálními byty z roku 2014 na věci nic nemění. Již od roku 2017 si stěžovatel byl vědom toho, že odpůrce hodlá změnit část funkčního využití jeho pozemků. Sedm let stará informace o možné zástavbě zjevně ztratila na svém významu.

[4] Odůvodnění rozhodnutí o námitkách společně s odůvodněním územního plánu dostatečně vysvětluje důvody pro změnu funkčního využití pozemků. Novou úpravou byl změněn 15 let nevyužitý regulativ a obsah územního plánu byl uveden do souladu s faktickým využitím pozemků. Zároveň si odpůrce dal za cíl nevymezovat plochy k zastavění, které přímo nenavazují na stávající zástavbu. Tím chce mimo jiné omezit vznik sociálně vyloučených lokalit, které by měly negativní vliv na soudržnost obyvatel. Vznik satelitních obytných lokalit by znamenal i nadměrné investice do infrastruktury. To vše jsou legitimní cíle územního plánování. Jde i o cíle souladné s nadřazenou územně plánovací dokumentací. V konečném důsledku jde o způsob, jak přispět k trvale udržitelnému rozvoji.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření k ní

[5] Stěžovatel napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s., navrhuje rozsudek zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

[6] Stěžovatel namítl, že jeho právní předchůdkyně uzavřela s odpůrcem „dohodu“, která byla obsahem územního plánu z roku 2006. Její změna zasáhla do jeho legitimního očekávání, že bude moci na pozemcích vystavět domy pro sociální bydlení. Nový územní plán představuje porušení „dohody“ pouze na základě změny názoru odpůrce, což je v rozporu s judikaturou NSS.

[7] Odpůrce na jednu stranu tvrdí, že pozemky bylo možné dle starého územního plánu využít pouze pro školící a vzdělávací středisko či planetárium. Ale na druhou stranu chce zabránit vzniku sociálně vyloučených lokalit a podpořit rozvoj bydlení navazující na stávající zástavbu tím, že totožné pozemky vyčlení k zemědělské výrobě. Pokud by ale již dříve nemohlo na pozemky být umístěno sociální bydlení, pak není předcházení vzniku vyloučených lokalit důvodem pro změnu užití pozemků. Stěžovatel se domnívá, že k jeho tíži nemůže být to, že možnost danou mu předchozím územním plánem nevyužil. Tvrdí, že záměr stavby byl v souladu s územním plánem z roku 2006, což dokládá sdělením stavebního úřadu Starý Plzenec z 21. 7. 2014.

[8] Rozhodnutí o námitkách dle § 52 odst. 2 stavebního zákona není dostatečně odůvodněné. Odpůrce je zamítl na základě obecných a proklamativních důvodů. Naopak stěžovatel poukázal na konkrétní záměr, který mu byl zmařen. Ve věci nebyl označen veřejný zájem, který by převážil nad jeho právy. Projednávání územního plánu trvalo 8 let, po které byli on a jeho právní předchůdkyně v nejistotě ohledně využití pozemků.

pokračování

[9] Krajský soud se nevypořádal s ustálenou judikaturou NSS a odchýlil se od ní. Dále neuvedl, z jakého důvodu je možná změna využití území, ačkoli v něm nedošlo k žádným faktickým ani právním změnám, které by ji odůvodňovaly.

[10] Odpůrce ve vyjádření uvedl, že stěžovatel nemohl na pozemcích postavit stavbu pro bydlení ani dle starého územního plánu. Legitimní očekávání tedy neměl, a to ani na základě sdělení stavebního úřadu. Rozhodnutí o námitce je dostatečně odůvodněné a závěr je v souladu s urbanistickou koncepcí obce, zásadami územního rozvoje Plzeňského kraje i Politikou územního rozvoje ČR. Stavby pro bydlení by se měly primárně stavět v zastavěném území obce. Navrhovatel nemá právní nárok na vymezení pozemků v zastavitelné ploše, navíc měl dostatek času svůj záměr uskutečnit. Již v roce 2013 schválilo zastupitelstvo obce zadání územního plánu, ve kterém stanovilo, že se nemají vymezovat plochy k zastavění, které přímo nenavazují na stávající zástavbu. Právě o takové pozemky ve věci jde.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[11] Kasační stížnost není důvodná.

[12] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu. Stěžovatel tvrdí, že krajský soud nevypořádal odkazy na judikaturu a otázku, proč je možná změna využití území, ačkoli v něm nedošlo k žádným faktickým ani právním změnám.

[13] Možnost změny využití území bez faktických a právních změn vyplývá z odůvodnění napadeného rozsudku, dle kterého tak může odpůrce učinit, protože se jedná o projev ústavně zaručeného práva na samosprávu a o úvahu politické povahy (srov. část *Obecná východiska přezkumu*). Tento závěr plyne také ze samotné povahy územního plánování jako koncepčního nástroje rozvoje území, o kterou se soud opřel v bodě 10 svého odůvodnění. V bodě 12 zdůraznil politickou diskreci odpůrce a v bodě 13 uvedl, že požadavek kontinuity nemůže znemožnit revizi stávajícího stavu.

[14] Soud nemusí výslovně odpovědět na každou dílčí námitku žalobce, ale jeho úkolem je vynést celkově přesvědčivé a odůvodněné rozhodnutí (např. nálezy Ústavního soudu z 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, a z 14. 8. 2019, sp. zn. II. ÚS 222/18). Tomuto požadavku krajský soud dostál. Z rozsudku je zřejmé, jakými úvahami se soud řídil, proč subsumoval popsany skutkový stav pod zvolené právní normy a proč odkázal na konkrétní rozhodnutí NSS.

[15] Námitka nevypořádání judikatury NSS nemůže být v projednávané věci úspěšná. Stěžovatel v žalobě, v replice na vyjádření odpůrce, ani při jednání na žádnou judikaturu, která by měla podporovat jeho právní názory, neodkázal. Jediné zmíněné rozhodnutí (rozsudek NSS z 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008-51) naopak nepovažoval za relevantní pro svou věc.

[16] Rozsudek krajského soudu je přezkoumatelný, a NSS mohl přistoupit k posouzení kasačních námitek týkajících se věci samé.

[17] Kasační soud na úvod připomíná, že soudy mají být při hodnocení zákonnosti územního plánu zdrženlivé (rozsudek NSS z 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, č. 1462/2008 Sb. NSS). Nelze ale opomenout, že i přes zásadu zdrženlivosti při přezkumu opatření obecné povahy musí správní soudy posuzovat, zda si pořizovatel územního plánu, resp. obec, která ho vydala, nepočínali zjevně svévolně či diskriminačně, zda úkoly a cíle, které prostřednictvím územního plánu naplňují, jsou legitimní a zákonné a zda se v případě omezení vlastnických práv jedná o omezení v nezbytně nutné míře, vedoucí rozumně k zamýšlenému cíli a je činěno šetrným způsobem (rozsudek NSS z 15. 3. 2021, č. j. 1 As 337/2018-48, č. 4191/2021 Sb. NSS). Zasahuje-li územní plán, či jeho změna do práva na ochranu vlastnictví, má takový zásah splňovat podmínky testu proporcionality (rozsudek NSS z 23. 3. 2023, č. j. 6 As 319/2021-111).

Legitimní očekávání

[18] Územní plán je dokument, který lze změnit nebo nahradit novým. Při vydání nového územního plánu odpůrce dosavadní regulaci novým opatřením obecné povahy odstraňuje, začíná takříkajíc „s čistým stolem“ a vše je otevřeno ke změnám (rozsudky NSS z 22. 1. 2021, č. j. 1 As 161/2019-56, a z 28. 8. 2020, č. j. 6 As 141/2019-64). Legitimní očekávání tak nelze založit pouze na přesvědčení, že územní plán bude do budoucna neměnný. V procesu územního plánování není poskytována absolutní ochrana legitimního očekávání v neměnnost dříve schválené územní plánovací dokumentace. To však neznamená, že je stěžovatel zcela bez ochrany. Pokud má změna územního plánu negativní dopad na jeho pozemky, jde minimálně o zásah do vlastnického práva. Takový zásah pak podléhá přezkumu přiměřenosti (rozsudek NSS č. j. 6 As 319/2021-111).

[19] Územně plánovací dokumentace nepůsobí retroaktivně, a pokud již subjekt disponuje pravomocným územním rozhodnutím, je proti její změně chráněn v rámci stavebního řízení, (rozsudek NSS z 12. 9. 2012, č. j. 1 As 107/2012, č. 2742/2013 Sb. NSS). Nicméně přípravu územního plánu, resp. jeho změny nelze podřizovat probíhajícím územním řízením (rozsudek NSS z 17. 1. 2014, č. j. 5 AOs 2/2013-83).

[20] Stěžovatel v projednávané věci nemá územní rozhodnutí, ani na základě jeho žádosti neprobíhá územní řízení. Na věc nemá vliv sdělení stavebního úřadu města Starý Plzenec z roku 2014. To pouze uvádí, že dle tehdejšího územního plánu mohly být na pozemcích umístěny stavby pro sociální bydlení. Sdělení není pravomocným rozhodnutím o konkrétním záměru, neomezuje politickou vůli odpůrce ani nezakládá legitimní očekávání stěžovatele, že se územní plán v tomto směru nikdy nezmění. Jak správně uvedl krajský soud, informace v průběhu času ztratila na své významnosti.

[21] Z rozsudku NSS z 21. 10. 2009, č. j. 6 Ao 3/2009-76, č. 2201/2011 Sb. NSS, dále vyplývá, že legitimní očekávání v procesu územního plánování nelze vykládat jako zachování statu quo. To, že stěžovatel v projednávané věci „nepředpokládal, že navrhovaná změna má velkou šanci na přijetí“, a že zasáhne do jeho vlastnického práva, důvod nezákonnosti nepředstavuje. Na věci nic nemění ani to, že se podmínky v území nijak nezměnily. Nový územní plán nemusí reagovat pouze na faktické změny v území, ale i na změnu politické vůle při samosprávě obce. Rozhodování o rozvoji spravovaného území patří mezi základní práva územní samosprávy. Stanovení funkčního využití území a jeho

pokračování

rozvoj je součástí legitimního rozhodnutí zastupitelstva obce (nálezn Ústavního soudu z 12. 5. 2020, sp. zn. III.ÚS 709/19).

[22] Stěžovatelem citovaná judikatura není s uvedenými závěry v rozporu. Rozsudek NSS z 28. 6. 2017, č. j. 4 As 253/2016-45, č. 3618/2017 Sb. NSS, bod 41, se týká procesu EIA a (opakovaného) posuzování vlivů na životní prostředí při umístění obchvatu města. Věc stěžovatele je zcela odlišná. V rozsudcích z 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010-644, č. 2106/2010 Sb. NSS, a z 27. 1. 2011, č. j. 7 Ao 7/2010-133, NSS opravdu poukázal na důležitost kontinuity územního plánování. Stěžovatel zřejmě odkazuje na opakující se větu: „Na jedné straně je s přihlédnutím k principům právní jistoty a legitimního očekávání nutné respektovat kontinuitu územního plánování, což na druhé straně nesmí znemožnit revizi existujícího stavu podmíněnou novou právní úpravou.“ Z ní ale neplyne, že by změna územně plánovací dokumentace byla možná jen tehdy, pokud dojde ke změně právní úpravy. NSS pouze uvedl, že mimo jiné i změna právní úpravy může být důvodem změny dokumentace. Na důležitost kontinuity územního plánování obecně upozornil NSS i v rozsudku z 29. 1. 2020, č. j. 9 As 171/2018-50. Kontinuita plánování nicméně nemůže vyprázdnit právo obce regulovat rozvoj svého území (rozsudky NSS z 14. 2. 2013, č. j. 7 AOs 2/2012-53, z 2. 11. 2022, č. j. 10 As 175/2022-87, a z 10. 1. 2023, č. j. 1 As 120/2022-66). Kontinuita je významná, nikoli vše přebíjející hodnota.

[23] Námitka, dle které krajský soud přičetl stěžovateli k tíži, že nevyužil možnosti dané mu předcházejícím územním plánem a území nezastavěl, nemá oporu v odůvodnění napadeného rozsudku. Krajský soud se podrobně zabýval tím, jakou činnost směřující k uskutečnění záměru stěžovatel vykonal, a zda by nemohla založit právem chráněný zájem, kterému by měl poskytnout ochranu, a dospěl k závěru, že se v řízení neprokázalo, že by zde takové okolnosti byly. Úvaha soudu nebyla tak prostá, jak ji představil stěžovatel. Soud mu nezastavení sporné plochy nekladl při posouzení námitky legitimního očekávání k tíži, jen objektivně popisoval skutkové okolnosti.

[24] NSS si je vědom, že změna funkčního využití pozemků je zásahem do vlastnického práva, který má být přiměřený. Námitku nepřiměřeného zásahu do vlastnického práva však stěžovatel v kasační stížnosti nevznesl a otázkou přiměřenosti sporné změny do vlastnického práva stěžovatele se tak NSS zabýval nemohl.

Přezkoumatelnost rozhodnutí odpůrce o námitkách

[25] K přezkoumatelnosti rozhodnutí o námitkách lze předeslat, že na vypořádání námitek je třeba klást přiměřené požadavky. Na jedné straně rozhodnutí o námitkách naplňuje některé formální znaky správního rozhodnutí. Na odůvodnění je tedy nutné klást stejné požadavky jako v případě správních rozhodnutí (§ 68 odst. 3 správního řádu). Z odůvodnění rozhodnutí o námitkách musí být seznatelné, z jakého důvodu považuje odpůrce podané námitky za liché, mylné nebo vyvrácené, nebo proč považuje předestírané skutečnosti za nerozhodné, nesprávné nebo jinými provedenými důkazy za vyvrácené (usnesení NSS z 27. 10. 2010, č. j. 2 Ao 5/2010-24, č. 2244/2011 Sb. NSS, a dále rozsudky z 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169, č. 2266/2011 Sb. NSS, a ze 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 2/2008-62). Tyto požadavky na odůvodnění rozhodnutí o námitkách akceptuje i judikatura Ústavního soudu (nálezn z 8. 11. 2018, sp. zn. I. ÚS 178/15). Není možné zabývat se

námitkami pouze formálně a vypořádat je jen obecnými frázemi, aniž by se zohlednila jejich podstata (rozsudek NSS z 15. 9. 2010, č. j. 4 Ao 5/2010-48). Stejně tak odůvodnění rozhodnutí o námitkách obsahující pouhý odkaz či citace stanovisek dotčených orgánů není dostatečné (rozsudek NSS z 24. 7. 2013, č. j. 2 AOs 1/2013-138). Na straně druhé ale nelze klást na vypořádání námitek požadavky příliš vysoké, které by již představovaly přepjatý formalismus (viz nálezy Ústavního soudu ze 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11).

[26] Při hledání rovnováhy mezi těmito krajními pozicemi je důležité držet se samotné podstaty a smyslu požadavku přezkoumatelnosti. Ten není samoučelný a jeho smyslem není kontrola slohových dovedností odpůrce. Smyslem je zajistit, aby vlastníci pozemků obdrželi na své věcné argumenty relevantní odpověď naplňující výše shrnuté požadavky. Skutečnost, že je vypořádání formulováno neobratně, sama o sobě nepřezkoumatelnost nezpůsobuje. Míra konkrétnosti námitek předurčuje míru podrobnosti jejího vypořádání (rozsudek NSS z 20. 8. 2015, č. j. 9 As 18/2015-101).

[27] Ve své námitce proti návrhu územního plánu stěžovatel uvedl, že se sníží hodnota jeho pozemků a že již investoval finance do projektu sociálního bydlení v přírodě. Jde o zásah do jeho vlastnického práva bez relevantního důvodu. Výstavba na pozemcích pak není v rozporu s ničím ani zájmy.

[28] Vypořádání námitek odpůrcem nacházející se na str. 374 a 375 odůvodnění územního plánu je přezkoumatelné a dostatečné. Rozhodnutí obsahuje několik důvodů pro vedení pozemků v ploše „NZ – zemědělská půda“. Odpůrce jím sleduje legitimní zájem na ochraně volné krajiny a nezastavěného území, brání vzniku satelitních lokalit vyvolávajících nadměrné investice do infrastruktury a předchází sociální segregaci. Jedná se o nezbytné omezení činěné nejšetrnějším možným způsobem, protože jiný regulativ by výstavbě nemohl zabránit. Zároveň rozumně vede k zamýšlenému cíli. Ačkoliv stěžovatel tvrdí opak, odpůrce označil veřejné zájmy, které odůvodňují zásah do vlastnického práva. Vypořádání námitek není založeno na „obecných a proklamativních“ důvodech, naopak odkazuje na konkrétní zájmy, které se promítají do konkrétního území. Nic nenásvědčuje tomu, že by změna územního plánu byla výlučně určena ke zmaření záměru stěžovatele, který své tvrzení ani žádnou konkrétní argumentací nepodložil. Změna je naopak odůvodněna výše uvedenými zájmy.

[29] NSS, stejně jako krajský soud, nepovažoval za rozhodné posoudit, jaký konkrétní typ stavby (soc. byty) mohl stěžovatel umístit na pozemky dle starého územního plánu. Podstatné je, že došlo z jeho pohledu ke změně k horšímu. Dle starého územního plánu mohly na pozemku být veřejně prospěšné stavby, nyní již zde být nemohou. Řešení této otázky by bylo pouze akademickým posouzením bez vlivu na předmět sporu. I v případě, že by měl stěžovatel pravdu, nic to nemění na závěrech soudu o neexistenci jeho legitimního očekávání a přezkoumatelnosti rozhodnutí odpůrce. Odpůrce navíc stěžovatelův záměr zohlednil a výslovně ve vypořádání námitek netvrdil, že by byl záměr v rozporu se starým územním plánem. Pouze uvedl, že je lokalita určena pro planetárium, vzdělávací a školící středisko apod. Uvedení demonstrativního výčtu stěžovatelův záměr výslovně nevylučuje. Tato argumentace se objevuje až ve vyjádření odpůrce jako reakce na žalobu. Pro soudní přezkum je ale rozhodný obsah napadeného územního plánu a vypořádání uplatněných námitek, nikoliv následná polemika mezi stěžovatelem a odpůrcem.

pokračování

IV. Závěr a náklady řízení

[30] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 1 větou druhou s. ř. s. podanou kasační stížnost zamítl. O věci rozhodl soud bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 věty první s. ř. s., podle kterého o kasační stížnosti rozhoduje zpravidla bez jednání.

[31] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl soud dle § 60 odst. 1 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl v řízení úspěch, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Odpůrci, byť měl ve věci plný úspěch a byl zastoupen advokátem, žádné náklady řízení nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly. Projednávaná věc nebyla obzvlášť složitá a odpůrce má odbor výstavby a městskou právníčku. Z uvedených důvodů právo na náhradu nákladů nemá.

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

V Brně dne 10. srpna 2023

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu