



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Evy Šonkové a soudkyň Mgr. Lenky Oulíkové a Mgr. Sylvie Šiškeové v právní věci navrhovatele: **Bc. J. N.**, zast. advokátem JUDr. Ladislavem Dusilem, sídlem nám. Přemysla Otakara II. 123/36, České Budějovice, proti odpůrkyni: **obec Dírná**, sídlem Dírná 38, zast. advokátem JUDr. Vlastimilem Hájkem, sídlem Krajinská 2244/37, České Budějovice, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy - změny č. 3 územního plánu obce Dírná vydané usnesením Zastupitelstva obce Dírná dne 25. 10. 2021, o kasační stížnosti odpůrkyně proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 16. 2. 2022, č. j. 51 A 50/2021-23,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Odpůrkyně je povinna uhradit navrhovateli náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 8 228 Kč k rukám jeho zástupce JUDr. Ladislava Dusila, advokáta, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Odpůrkyně (dále jen „stěžovatelka“) se domáhá zrušení rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích (dále jen „krajský soud“) ze dne 16. 2. 2022, č. j. 51 A 50/2021-23 (dále jen „napadený rozsudek“), jímž krajský soud zrušil shora označené opatření obecné povahy (dále též „změna územního plánu“) v části dílčí změny spočívající v zařazení pozemku navrhovatele p. č. st. X v k. ú. Z. u D. (dále též „pozemek navrhovatele“) včetně blízkého okolí do ploch rekreace. Územním plánem z roku 2009 byla na dotčeném území vymezena stabilizovaná plocha bydlení – nízkopodlažní.

[2] Krajský soud dospěl k závěru, že obecně uvedené důvody, pro které stěžovatelka změnila funkční využití této plochy, v rámci testu proporcionality neobstojí. Vytkl

stěžovatelce, že nevzala v úvahu všechny skutečnosti, které jí byly v době vydání změny územního plánu známy, zejména argumentaci navrhovatele uplatněnou v námitkách, v nichž navrhovatel mimo jiné poukázal na záměr změny využití pozemku, a realizovaný právní postup směřující ke změně využití pozemku, který odpovídal platné územně plánovací dokumentaci. Do posuzování přiměřenosti územně plánovací regulace nevstupují jen záměry, pro něž existuje pravomocné rozhodnutí vydané podle stavebního zákona. Za dané situace přisvědčil námitkám navrhovatele, jimiž se domáhal ochrany vlastnického práva s odkazem na princip kontinuity územního plánování. Vzhledem k tomu, že v době vydání napadené změny územního plánu navrhovatel disponoval nepravomocným rozhodnutím povolujícím realizaci záměru změny rekreačního domu na rodinný dům, nebylo možné způsob využití pro bydlení znemožnit s odůvodněním, které použila stěžovatelka. Podle krajského soudu postup stěžovatelky představoval přímý zásah do legitimního očekávání navrhovatele, že bude možné dotčený pozemek užívat v souladu s dosavadním územním plánem. Zásah do práv navrhovatele byl nepřiměřený ve vztahu ke sledovanému veřejnému zájmu, který ani nebyl v napadeném opatření obecné povahy definován. Změny územního plánu je možné činit pouze kontinuálně, nikoli nahodile. Stěžovatelka se nevypořádala s tím, z jakého důvodu je zásah do vlastnického práva navrhovatele s ohledem na neuvedený veřejný zájem potřebný, prospěšný a přiměřený.

II. Kasační stížnost a další podání účastníků

II.1. Kasační stížnost

[3] Stěžovatelka uvedla, že podává kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[4] Stěžovatelka nesouhlasí s krajským soudem, že odůvodnění změny územního plánu a odůvodnění zamítnutí námitek vznesených navrhovatelem jsou v rozporu. Má za to, že její postoj je konstantní. Uvádí, že čelí účelovému jednání navrhovatele, který požádal o vydání stavebního povolení pro rekreační objekt, nikoli pro objekt k trvalému bydlení, neboť podmínky pro vydání stavebního povolení pro objekt k trvalému bydlení jsou přísnější. Žádost o změnu stavby před dokončením na stavbu rodinného domu považuje stěžovatelka za účelovou, vedenou snahou vyhnout se splnění přísnějších podmínek. Pokud jde o příjezdovou komunikaci, navrhovatel stejně jako v době, kdy žádal o vydání stavebního povolení pro rekreační objekt, ke stavbě fakticky přijíždí po lesním pozemku, který není v jeho vlastnictví.

[5] Stěžovatelka vytýká krajskému soudu, že konstatoval snahu navrhovatele od počátku vybudovat rodinný dům určený k trvalému bydlení, ačkoli takový závěr z obsahu spisu neplyne.

[6] Dále namítá, že krajský soud se mýlí, pokud považuje její jednání za účelové, vedené snahou zmařit údajné letité úsilí navrhovatele. Historie relevantních změn je zjevně nastavena v její prospěch, neboť změnu územního plánu začala připravovat v únoru roku 2021 a navrhovatel podal žádost o změnu stavby před dokončením až v červenci 2021.

pokračování

[7] Ačkoliv navrhovatel může změnu územního plánu, kterou vyňala jeho pozemek ze zastavitelných ploch pro trvalé bydlení, vnímat jako zásah do vlastnického práva, rozhodovat o změně funkčního využití území je svrchovaným právem obce, která není vázána ani vydanými územními rozhodnutími. K tomu poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“) ze dne 17. 1. 2014, č. j. 5 AOs 2/2013-83. Zcela jistě nemůže být vázána pouhým záměrem navrhovatele dosáhnout změny stavby před dokončením, kdy původní pravomocné stavební povolení bylo v souladu se změnou územního plánu.

[8] Odmítá, že by nepostupovala v souladu se zásadou minimalizace zásahu do práv navrhovatele a neuvedla, jaký konkrétní legitimní cíl změnou sledovala. Stěžovatelka se řídí znalostí místních podmínek a logicky určuje, z jakého důvodu považuje předmětnou oblast za vhodnou k rekreačním účelům. Po odborné stránce je její názor podporován názorem projektanta. Pouze navrhovatel, který se snaží obejít nedostatek místních podmínek pro povolení stavby trvalého bydlení, se cítí být omezován ve svém účelovém postupu.

[9] Poukaz krajského soudu na zásadu kontinuity územního plánování považuje stěžovatelka za nepřiléhavý. Tato zásada znamená, že pokud byla na základě původního územního plánu vydána územní rozhodnutí a pokud tomu nebrání žádný veřejný zájem, měl by projektant nového územního plánu (změny) tyto skutečnosti zohlednit. Navrhovateli bylo vydáno územní rozhodnutí a stavební povolení, která nejsou se schválenou změnou územního plánu v rozporu. V rozporu může být pouze změna zamýšlená navrhovatelem, která nemůže být sama o sobě důvodem nepřipustnosti změny územního plánu.

[10] Podle stěžovatelky krajský soud vychází z mylných informací ohledně historického využití pozemku, které mělo údajně spočívat v trvalém bydlení osob v objektu tzv. B. m. Historie novodobého osídlení lokality je taková, že mlýn byl vlastníky pronajímán různým nájemcům a je popisován jako špatně přístupný. O trvalém bydlení ve smyslu moderního bydlení nemůže být hovořeno s ohledem na neexistenci přístupové cesty a absenci zdroje pitné vody.

[11] Odpůrkyně nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že je při zamýšlené změně územního plánu povinna respektovat záměr navrhovatele na změnu využití pozemku. Nesprávný je i závěr, že se navrhovatel nedomáhal zařazení pozemku, který by nebyl zastavitelný, do zastavitelných ploch, tedy zhodnocení svého pozemku, na což by neměl právní nárok. Navrhovatel se domáhá změny z rekreační stavby na stavbu určenou k trvalému bydlení, která má jeho stavbu zhodnotit. Ve vztahu k platnému územnímu rozhodnutí a stavebnímu povolení změna územního plánu žádný zásah do vlastnického práva navrhovatele nepředstavuje.

[12] Odkaz krajského soudu na rozsudek NSS ze dne 30. 10. 2020, č. j. 10 As 197/2019-49, považuje stěžovatelka za nepatřičný, neboť řeší odlišnou situaci, a sice znemožnění výstavby rodinného domu změnou územního plánu. Pokud by navrhovatel usiloval o výstavbu objektu k trvalému bydlení, mohl již v roce 2017 požádat o vydání stavebního povolení pro takový objekt. Stěžovatelce je známo, že místní podmínky stejně jako v roce 2017 stavbu objektu určeného k trvalému bydlení neumožňují.

[13] Stěžovatelka nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že změna územního plánu představuje přímý zásah do legitimního očekávání navrhovatele, že bude možné dotčený pozemek užívat v souladu s dosavadním územním plánem. Zdůrazňuje, že změna územního plánu vymezila na pozemku navrhovatele plochu rekreace v souladu s pravomocným rozhodnutím. Krajský soud nemůže tvrdit, že stěžovatelka má počítat s automatickým vyhověním žádosti o změnu stavby před dokončením a již podání žádosti přiřadit ochranu na úrovni legitimního očekávání.

II.2. Vyjádření navrhovatele

[14] Navrhovatel ve svém vyjádření navrhuje kasační stížnost jako nedůvodnou zamítnout. Má za to, že napadený rozsudek je věcně správný. Dle názoru navrhovatele kasační stížnost nevyhovuje důvodům uvedeným v § 103 s. ř. s. Navrhovatel je přesvědčen, že změna územního plánu byla vedena snahou stěžovatelky zasáhnout do jeho majetkových práv s ohledem na dlouholeté spory. K namítaným nedostatkům v příjezdové komunikaci uvádí, že komunikaci zakoupil od státu. Poukazuje na vyjádření Policie ČR, která nemá ke změně způsobu užívání objektu námitek s tím, že příjezdová komunikace je stávající. Odmítá, že by se žádostí o dodatečné povolení změny stavby snažil vyhnout přísnějším podmínkám, neboť ty musí být splněny stejně jako v případě povolování stavby nové. Navrhovatel má za to, že omezení způsobu využití jeho pozemku je v rozporu s odůvodněním změny územního plánu jako takovým. V obecné rovině přisvědčuje stěžovatelce, že je jejím svrchovaným právem rozhodovat o změně funkčního využití území. Takové rozhodování však nemůže nést znaky svévole, musí být v souladu s principy a cíli územního plánování a nemůže být individuálně zaměřeno proti navrhovateli. K argumentaci stěžovatelky, že respektovala zásadu minimalizace zásahu, namítá, že dotčená změna územního plánu stěžovatelce nepřináší žádnou výhodu. Napadené opatření obecné povahy neodůvodňuje, proč by se funkční využití pozemku navrhovatele, na němž se po staletí nacházela stavba k trvalému bydlení, mělo změnit v době, kdy se rozhoduje o budování obecního vodovodu s použitím dotačních prostředků. Podle názoru navrhovatele stěžovatelka usiluje o to, aby nemusela jeho stavbu připojit na obecní vodovod, kdy takové připojení je jednou z dotačních podmínek.

[15] K historickému využití pozemku navrhovatel uvádí, že objekt určený k trvalému bydlení se zde nacházel od první poloviny 17. století až do znárodnění po roce 1948. Podle názoru navrhovatele není podstatné, zda činnost vykonával vlastník sám, nebo jeho nájemci či pachtýři. K namítané špatné přístupnosti dodává, že až do znárodnění byl mlýn funkční a cesta k němu byla celoročně sjízdná. V minulém století byl po téže cestě dopravován kámen z blízkého kamenolomu a byl po ní navážen i stavební materiál na stavbu nového domu v místě původního mlýna. K namítané absenci zdroje pitné vody navrhovatel odkazuje na zprávu o orientačním přeměření prameniště, ze které se podává dostatečný zdroj pitné vody. V případě změny stavby před dokončením ze stavby určené k rekreaci na stavbu k trvalému bydlení bude navíc povinností odpůrkyně stavbu připojit na vodovod pro veřejnou potřebu.

II.3. Replika a duplika

pokračování

[16] Stěžovatelka v replice odmítá, že by změna územního plánu byla motivována spory s navrhovatelem. Stěžovatelka postupuje v rámci své povinnosti jednat s péčí řádného hospodáře. Uvádí, že ke stavbě rekreačního domu neměla připomínek. Změna stavby před dokončením však vycházela z podkladů, které nebyly korektní, například pokud jde o parametry studny. Pozemek, který navrhovatel koupil v září 2021 od státu a na němž se má nacházet příjezdová cesta, je fakticky nesjízdný a navrhovatel v části využívá k příjezdu obecní lesní pozemek, k němuž mu nesvědčí žádné právo. Není v pravomoci Policie ČR vyjadřovat se ke změně stavby před dokončením. Změna územního plánu byla uskutečněna mimo jiné proto, aby byl nastaven soulad územního plánu a stavebního povolení na stavbu pro rekreační účely. Stěžovatelka neomezovala navrhovatele v právech vlastníka, ale plnila své veřejnoprávní úkoly. Dále se stěžovatelka vyjádřila ke sporům týkajícím se stavby jezu a kácení stromů. Stěžovatelka se domnívá, že do majetkových práv navrhovatele nezasahuje. Naopak navrhovatel se formálním výkonem práv snaží mařit její činnost, zejména projekt vybudování vodovodu. Nesouhlasí s tvrzením, že nechce pozemek (stavbu) navrhovatele připojit k vodovodu. Stěžovatelka mu poskytuje místo na připojení, připojku však bude muset vybudovat na svůj náklad.

[17] Navrhovatel nesouhlasí s tvrzením stěžovatelky, že cílem změny bylo dosažení souladu územního plánu se stavebním povolením a že ho změna neomezuje ve vlastnických právech. Změna územního plánu mu brání ve změně stavby z rekreační na stavbu určenou pro trvalé bydlení, která byla nepravomocně povolena, stěžovatelka se však odvolala. Trvá na tom, že změna územního plánu představuje účelový postup namířený individuálně proti němu bez návaznosti na cíle a zásady územního plánování. Jde o zřejmý zásah do vlastnických práv, neboť podmínky využití pozemku v ploše určené územním plánem k trvalému bydlení a v ploše určené k rekreaci jsou zcela odlišné. K namítaným nedostatkům příjezdové komunikace poukazuje na potvrzení Městského úřadu Soběslav (dále jen „městský úřad“) ze dne 25. 4. 2022, podle nějž je pozemek přístupný po veřejně přístupné účelové komunikaci. Parametry studny nejsou pro toto řízení podstatné, navíc usiluje o napojení pozemku na vodovod pro veřejnou potřebu, a to za stejných podmínek jako jiní vlastníci srovnatelných nemovitostí. Odpůrkyně pomíjí souběžně vedené řízení, kdy v důsledku napadené změny územního plánu navrhovatele vyřadila z reálné možnosti napojení na nově budovaný obecní vodovod pro veřejnou potřebu. Poukázal na to, že u krajského soudu je pod sp. zn. 57 A 15/2022 vedeno řízení o jeho žalobě proti rozhodnutí Krajského úřadu Jihočeského kraje o zamítnutí odvolání proti povolení stavby vodovodu pro veřejnou potřebu. Žalobě byl i s ohledem na napadený rozsudek přiznán odkladný účinek. Zdůrazňuje, že na místě, na němž v současné době staví dům, stával po staletí mlýn, který patřil jeho předkům a sloužil k trvalému bydlení. Navrhovatel se též blíže vyjádřil ke sporům se stěžovatelkou souvisejícím s kácením stromů a obnovou jezu.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[18] Kasační stížnost je přípustná, není však důvodná.

III.1. Nepřezkoumatelnost

[19] Nejvyšší správní soud předně posuzoval, zda je napadený rozsudek přezkoumatelný [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], neboť jen u takového rozhodnutí lze zpravidla vážit další

kasační námitky (viz například rozsudek NSS ze dne 8. 3. 2005, č. j. 3 As 6/2004-105, č. 617/2005 Sb. NSS). Pokud jde o obsah pojmu nepřezkoumatelnost, odkazuje soud na svou ustálenou judikaturu k této otázce (srov. např. rozsudky ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-78, č. 133/2004 Sb. NSS, ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003-130, č. 244/2004 Sb. NSS, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44, ze dne 17. 1. 2008, č. j. 5 As 29/2007-64, či ze dne 25. 5. 2006, č. j. 2 Afs 154/2005-245). Nejvyšší správní soud připomíná, že zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat (srov. např. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-76, č. 1566/2008 Sb. NSS, či rozsudek NSS ze dne 27. 2. 2019, č. j. 8 Afs 267/2017-38).

[20] Vzhledem k tomu, že výtka nepřezkoumatelnosti byla zcela obecná a stěžovatelka konkrétně nevymezila, v čem nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku spatřuje, Nejvyšší správní soud pouze obecně konstatuje, že napadený rozsudek kritéria přezkoumatelnosti splňuje. Je z něj zřejmé, z jakého skutkového stavu krajský soud vyšel, jak věc právně posoudil a proč shledal návrh na zrušení části opatření obecné povahy důvodným. Stěžovatelka ostatně proti závěrům krajského soudu brojí v podané kasační stížnosti, z čehož lze dovodit, že si je vědoma úvah, které krajský soud ke konkrétním závěrům vedly. Nesouhlas stěžovatelky s odůvodněním a závěry napadeného rozsudku nezpůsobuje jeho nepřezkoumatelnost (viz např. rozsudky NSS ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 As 47/2013-30, či ze dne 29. 4. 2010, č. j. 8 As 11/2010-163).

III.2. Nedostatek opory v obsahu spisu

[21] Stěžovatelka namítá, že závěr krajského soudu, že navrhovatel měl od počátku snahu vybudovat rodinný dům, nemá oporu ve spise.

[22] Krajský soud stěžovatelce v napadeném rozsudku vytkl, že odůvodnění rozhodnutí o vypořádání navrhovatelem vznesených námitek „nevzalo na zřetel informace, které uvedl navrhovatel v těchto námitkách, kde vysvětlil, že požádal o změnu stavby rekreačního domu před jejím dokončením na stavbu rodinného domu, o kterou v podstatě již původně usiloval, kdy nesplnění jedné z podmínek mu neumožnilo jeho záměr, vybudovat dům k trvalému bydlení, realizovat“. Je tedy patrné, že jde o informaci uvedenou samotným navrhovatelem v uplatněných námitkách, s jejichž obsahem koresponduje. V nich navrhovatel poukázal na svůj záměr realizovat změnu stavby před dokončením spočívající mimo jiné ve změně užívání stavby z rekreačního domu na rodinný dům, kterou doložil podanou žádostí ze dne 19. 7. 2021, oznámením o zahájení řízení ze dne 22. 7. 2021 a závazným stanoviskem orgánu územního plánování k tomuto záměru ze dne 22. 7. 2021, a zdůvodnil, že původně požádal o povolení pro stavbu rekreačního domu, neboť přístupové poměry údajně neumožňovaly povolit na místě původního mlýna stavbu pro trvalé bydlení. V tomto ohledu tedy není napadený rozsudek v rozporu s obsahem spisu.

[23] Jak bude dále rozvedeno, Nejvyšší správní soud považuje shodně s krajským soudem za podstatné, že stěžovatelka se namítaným záměrem navrhovatele do budoucna využívat pozemek v souladu s funkčním využitím vymezeným na pozemku územním plánem z roku

pokračování

2009 věcně nezabývala, ačkoli napadená změna územního plánu měnila podmínky funkčního využití v dané ploše tak, že záměr navrhovatele, o jehož povolení žádal a který byl před vydáním změny územního plánu nepravomocně povolen (což stěžovatelka nezpochybňuje), znemožňovala.

III.3. Důvody změny územního plánu a posouzení proporcionality

[24] Pokud je územním plánem nebo jeho změnou změněno funkční využití pozemků, jedná se o zásah do vlastnického práva vlastníka dotčených pozemků, jelikož je jím vlastník autoritativně omezen v právu užívat předmět vlastnictví dle dosavadního způsobu využití pozemků (viz rozsudek NSS ze dne 30. 8. 2017, č. j. 6 As 67/2017-38, či rozsudky NSS ze dne 29. 1. 2020, č. j. 9 As 171/2018-50, a ze dne 7. 1. 2022, č. j. 5 As 223/2020-63).

[25] Z usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, vyplývá, že podmínkou zákonnosti územního plánu je mimo jiné i to, že veškerá omezení vlastnického práva 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 v území regulovaném tímto plánem, nepřesáhnou-li spravedlivou míru; taková omezení nevyžadují souhlasu dotčeného vlastníka a ten je povinen strpět je bez náhrady. V bodě 47 uvedeného usnesení pak NSS dále dovodil, že „územní plán reguluje možné způsoby využití určitého území. V tomto smyslu 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 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, jež je jedním ze základních pilířů, na nichž již po staletí stojí západní civilizace a její svobodný rozvoj. Zásahy do vlastnického práva proto musí mít zásadně výjimečnou povahu, musí být prováděny z ústavně legitimních důvodů a jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle a být činěny na základě zákona.“ Z citované judikatury lze dovodit, že hodnocení proporcionality opatření obecné povahy představuje nedílnou součást jeho soudního přezkumu. Soud v souladu se zásadou subsidiarity a minimalizace zásahu posuzuje přiměřenost regulace z hlediska splnění následujících podmínek: a) zda má zásah ústavně legitimní a o zákonné cíle opřený důvod, b) zda je činěn v nezbytně nutné míře, c) zda je činěn nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě k rozumně zamýšlenému cíli, d) zda je činěn nediskriminačním způsobem a e) zda je činěn s vyloučením libovůle. Není-li některá z uvedených kumulativních podmínek splněna, je to zásadně důvodem pro zrušení územního plánu v té části, jež s dotčným zásahem souvisí (viz též např. rozsudek NSS ze dne 2. 10. 2013, č. j. 9 Ao 1/2011-192).

[26] Je pravdou, že veřejné subjektivní právo umístit stavbu do území zakládá až (pravomocné) územní rozhodnutí, nikoli samotný územní plán. Vlastník pozemku nemá individuální subjektivní právo na schválení konkrétní podoby územního plánu podle svého

požadavku (viz rozsudky NSS ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 Ao 2/2011-17, bod 65, ze dne 28. 3. 2008, č. j. 7 Ao 5/2010-68) ani na zachování obsahu územního plánu. Nelze se dovolávat ochrany legitimního očekávání ve vztahu k určité podobě územního plánu, neboť ten se s ohledem na potřebu úpravy poměrů v území neustále vyvíjí (viz usnesení Ústavního soudu ze dne 10. 4. 2018, sp. zn. IV. ÚS 3548/17). Z judikatury NSS (např. rozsudku ze dne 14. 2. 2013, č. j. 7 AOs 2/2012-53) též vyplývá, že územní plánování nemůže být činností zcela nahodilou, nepředvídatelnou a svévolnou. Nejvyšší správní soud zformuloval v rozsudku ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010-644, právní názor, že je nutno s přihlédnutím k principům právní jistoty a legitimního očekávání respektovat kontinuitu územního plánování, požadavek na kontinuitu však nesmí znemožnit revizi existujícího stavu. Opačný přístup by znamenal vyprázdňení práva obce regulovat rozvoj zástavby na svém území. Vlastník je povinen strpět omezení vlastnického práva na základě schváleného územního plánu, má-li ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody a je uskutečněno jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle.

[27] V procesu územního plánování dochází k vážení řady zájmů soukromých i veřejných a výsledkem musí být rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými při zachování právem předvídané proporcionality a ochrany základních práv před svévolnými a excesivními zásahy. Obecné rozhodnutí o distribuci zátěže v rámci určitého území při zachování výše zmíněných zásad je politickou diskrecí konkrétního zastupitelského orgánu územní samosprávy a vyjadřuje realizaci práva na samosprávu konkrétního územního celku. Nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonných věcných rozhodnutí územní samosprávy by byly porušením ústavních zásad o dělbě moci. Ze zásady zdrženlivosti plyne, že ke zrušení opatření obecné povahy v oblasti územního plánování by měl soud přistoupit, pouze pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonost posuzovaného řízení a opatření jako celku (rozsudky NSS ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010-103, a ze dne 21. 11. 2018, č. j. 2 As 81/2016-157).

[28] Nejvyšší správní soud stejně jako krajský soud nezpochybňuje právo stěžovatelky na samosprávu včetně práva rozhodovat o využití jejího území. To ji však nezbavovalo povinnosti zvolené řešení k námitkám vlastníka dotčeného pozemku náležitě odůvodnit a v rámci testu proporcionality vážit konkrétní proti sobě stojící zájmy.

[29] Jak opakovaně vyslovil Ústavní soud, jehož praxi správní soudy přejaly, princip proporcionality je metodologicky vystaven na následujících krocích (viz např. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 78/06, bod 23; či sp. zn. I. ÚS 1587/15, bod 27): opatření omezující základní právo je způsobilé dosáhnout sledovaného cíle (test vhodnosti), sledovaného cíle není možno ve stejné nebo podobné míře dosáhnout jinými prostředky, které by méně zasahovaly do základního práva (test potřebnosti) a zásah je přiměřený, tedy závažnost zásahu je v konkrétní situaci vyvážena významem sledovaného cíle (proporcionalita v užším smyslu).

[30] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s krajským soudem, že změna funkčního využití a vymezení plochy rekreace na pozemku p. č. st. 39 představovala omezení vlastnického práva navrhovatele, které nebylo v rozhodnutí o námitkách dostatečně přesvědčivě odůvodněno, a to ani v kontextu odůvodnění napadené změny územního plánu jako celku. Navrhovatel byl jakožto vlastník do budoucna omezen v právu užívat předmět vlastnictví

pokračování

dle dosavadního způsobu využití pozemku daného zařazením do plochy bydlení – nízkopodlažní. Stěžovatelka byla povinna v návaznosti na navrhovatelem uplatněné včasné námítky proti změně územního plánu posoudit proporcionalitu takového omezení. Její posouzení bylo však zcela nedostatečné.

[31] Navrhovatel v námitkách vyjádřil nesouhlas s navrhovanou změnou funkčního využití svého pozemku. Namítl, že změna funkčního využití není v souladu s textovou částí a odůvodněním změny územního plánu a s principy a cíli územního plánování (cílem respektovat stávající historicky utvářené sídelní struktury, poskytovat ochranu tradičního obrazu sídel, dbát na zachování urbanistického a prostorového uspořádání, vytvářet podmínky pro výstavbu a udržitelný rozvoj území, sociální soudržnost a kvalitní životní podmínky). Poukázal na historické využití pozemku. Popsal, že od 17. století do druhé poloviny 20. století v místě stával mlýn, kde se trvale žilo. Po roce 1948 byli jeho předci z mlýna vyhnáni a mlýn chátral. Připustil, že rozhodnutím městského úřadu ze dne 7. 2. 2018 mu bylo povoleno umístění a provedení „novostavby rekreačního domu na místě původního B. m.“. Uvedl, že důvodem pro vydání povolení na rekreační objekt byla skutečnost, že přístupové poměry údajně neumožňovaly povolit stavbu k trvanému bydlení. Namítl, že změna územního plánu je v rozporu s jeho záměrem, aby pozemek sloužil do budoucna k trvalému bydlení, stejně jako tomu bylo po staletí v minulosti. Uvedl, že na základě jeho žádosti ze dne 17. 7. 2021 bylo zahájeno řízení o změně stavby před dokončením spočívající mimo jiné ve změně užívání z rekreačního domu na rodinný dům. Ke změně vydal městský úřad jakožto orgán územního plánování závazné stanovisko, podle něhož je záměr přípustný. K tomu doložil žádost o změnu stavby před dokončením, oznámení o zahájení řízení a závazné stanovisko. Stěžovatel též namítl, že změna nevychází z potřeb a cílů územního plánování, ale je namířena proti němu s ohledem na spory se stěžovatelkou v souvislosti s obnovou jezu na Dírenském potoce. Vyjádřil názor, že změna má též vytvořit podmínky, aby jeho pozemek nemusel být připojen na veřejný vodovod. Uvedl, že v listopadu 2020 požádal o připojení pozemku na plánovaný vodovodní řad, což stěžovatelka odmítla s tím, že na pozemku je povolen rekreační dům a dotační podmínky připojování rekreačních objektů nepřipouští. Potřeba změny využití dotčeného pozemku nebyla podle názoru stěžovatele odůvodněna.

[32] Stěžovatelka námítky zamítla. V odůvodnění rozhodnutí o námitkách uvedla, že pozemek, na němž stával původní B. m., je v katastru nemovitostí veden jako druh pozemku zastavěná plocha a nádvoří, způsob využití zbořeniště. Zahrnutí do ploch bydlení nízkopodlažní – stav v územním plánu v roce 2009 lze považovat za zřejmou nesprávnost, neboť je v rozporu s právním i faktickým stavem nemovitosti. V roce 2018 bylo vydáno pravomocné stavební povolení na stavbu rekreačního domu. Změna územního plánu reaguje na tyto skutečnosti. K záměru navrhovatele uvedla, že nemůže předjímat konečné rozhodnutí stavebního úřadu, aktuálně je platné stavební povolení na stavbu rekreačního domu. Změna nemění ani nezpřísňuje zásadním způsobem podmínky pro využití území včetně umístění staveb. Nebrání možnosti se ve stavbě přihlásit k trvalému pobytu ani jejímu celoročnímu užívání. Podmínky prostorového uspořádání včetně velikosti stavby nejsou změnou dotčeny. Z hlediska uspořádání území je změna v souladu s cíli a úkoly územního plánování. Není přípustné ani v dlouhodobém zájmu obce rozvíjet ve volné krajině nové lokality pro funkci bydlení či rekreace. S ohledem na historické využívání lokality a v návaznosti na platná rozhodnutí stěžovatelka připustila využití pro rekreaci,

čímž dochází k naplnění očekávání vlastníka při zachování hodnot území. Napojení lokality na vodovod není předmětem řešení. Potřeba změny je odůvodněna platným rozhodnutím a stavem území.

[33] Na základě důvodů předestřených stěžovatelkou nelze v kontextu uplatněných námitek učinit závěr, že zvolené opatření skutečně sledovalo legitimní cíl, šlo o nejšetrnější prostředek vedoucí k zamýšlenému cíli a nebylo ve vztahu k tomuto cíli nepřiměřené a diskriminační.

[34] Stěžovatelka se v podstatě omezila na poukaz na pravomocné povolení stavby rekreačního domu na pozemku navrhovatele. Přes námitky navrhovatele neozřejmila, proč do budoucna nemá být zachována možnost využití plochy (pozemku navrhovatele) pro trvalé bydlení. S ohledem na námitky navrhovatele nepostačilo odkázat na pravomocné povolení pro stavbu pro rekreaci, jestliže navrhovatel namítal, že historicky sloužil mlýn k trvalému bydlení, do budoucna hodlá využívat pozemek způsobem, jenž odpovídá stávajícímu funkčnímu využití vymezenému v územním plánu z roku 2009, a již činí kroky za účelem změny užívání povolené stavby. Z napadené změny územního plánu není zřejmé, proč nelze stavební pozemek navrhovatele, na němž byl pravomocně povolen rekreační dům, zahrnout do plochy bydlení, ani proč není namístě v ploše, v níž se pozemek navrhovatele nachází, připustit, byť i podmíněně, stavby pro trvalé bydlení.

[35] Nejvyšší správní soud též souhlasí s krajským soudem, že odůvodnění rozhodnutí o námitkách, v němž se uvádí, že navržená změna nemění ani nezpřísňuje zásadním způsobem podmínky pro využití území, nekoresponduje s vymezením podmínek využití pro plochy rekreace a pro plochy bydlení, respektive s obecnou částí odůvodnění změny územního plánu, v níž jsou podmínky využití pro plochu rekreace popsány. Jak uvedl krajský soud, u plochy pro rekreaci není přípustné přeměnění na funkci bydlení, jako nepřípustné využití je výslovně uvedeno bydlení včetně staveb pro bydlení. Z napadeného opatření obecné povahy není ani zřejmé, jak konkrétně má dílčí změna, proti níž navrhovatel brojil, přispívat k naplnění obecně definovaných cílů změny územního plánu (vytvářet podmínky pro výstavbu a udržitelný rozvoj).

[36] K záměru navrhovatele dosáhnout změny stavby před dokončením stěžovatelka pouze uvedla, že nemůže předjímat konečné rozhodnutí stavebního úřadu. Je pravdou, že vydané prvostupňové rozhodnutí, které nenabývalo právní moci, může být v odvolacím řízení zrušeno či změněno. Stěžovatelka však změnou územního plánu v podstatě předurčila výsledek tohoto řízení, neboť změna rekreačního domu na rodinný dům pro trvalé bydlení není v ploše rekreace přípustná. Podle ustálené judikatury správních soudů je pro účely vydání rozhodnutí ve stavebním řízení rozhodující skutkový a právní stav (tedy i stav územně plánovací dokumentace) ke dni vydání rozhodnutí (např. rozsudek NSS ze dne 9. 10. 2019, č. j. 7 As 295/2018-37).

[37] Stěžovatelka jistě nebyla povinna vymezit způsob využití v souladu s nepravomocným rozhodnutím, bylo však nezbytné, aby uvedla konkrétní důvody, pro které považuje do budoucna využití plochy pro bydlení za nežádoucí, jestliže zde sama původně v roce 2009 takové funkční využití vymezila. Na tom nic nemění skutečnost, že v roce 2009 byla plocha vymezena jako stabilizovaná (nikoli plocha přestavby), byť byl pozemek veden jako

pokračování

zastavěná plocha a nádvoří – zbořeniště, neboť územní plán ze své povahy určuje možnost budoucího využití území. Rozhodnutí o námitkách dále pouze obecně zmiňuje stav území, ten však nikterak nespecifikuje a neobjasňuje, proč nelze v ploše ponechat možnost využití pro bydlení. Z napadené změny územního plánu se nepodává žádný konkrétní důvod, pro který bylo třeba vybočit ze zásady kontinuity a změnit podmínky funkčního využití území.

[38] Má-li být územní plánování opravdu racionálním (a nikoli svévolným) procesem, jehož cílem je vytvářet předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území (§ 18 odst. 1 stavebního zákona), musí zde být určitá kontinuita prováděných změn. Je třeba vycházet z toho, že územní plánování je dlouhodobým procesem, který by měl probíhat kontinuálně, tj. nově přijímaná dokumentace by měla navazovat na tu stávající. Dotčené osoby musí mít možnost spolehnout se na určitou stálost územně plánovací dokumentace, respektive kontinuitu jejího vývoje. Má-li dojít ke změně funkčního určení ploch, musí být podložena dostatečně závažnými důvody, opírajícími se buď o relevantní změnu okolností, nebo o to, že původní řešení je věcně nesprávné a vede k závažné kolizi s veřejným zájmem (viz rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2020, č. j. 9 As 171/2018-50). Navrhovatel jistě nemohl legitimně očekávat bezvýhradnou kontinuitu územního plánu a jeho změn. Nicméně k tomu, aby zásah stěžovatelky do této kontinuity obstál, musí být podložen přesvědčivými důvody, které dokládají jeho účelnost (přiměřeně viz rozsudek NSS ze dne 4. 9. 2020, č. j. 5 As 194/2019-32). To se v posuzovaném případě nestalo. Za této situace lze v postupu stěžovatelky spatřovat porušení zásady kontinuity územního plánování.

[39] Byla to stěžovatelka, kdo územní plán z roku 2009, který na pozemku navrhovatele vymezil plochu bydlení, odsouhlasil a vydal. Pokud měla za to, že původní vymezení bylo chybné, měla s ohledem na námitky navrhovatele uvést, jaké závažné důvody využití plochy pro bydlení brání. V tomto ohledu neobstojí obecné konstatování, že stěžovatelka nehodlá rozvíjet ve volné krajině nové lokality pro funkci bydlení či rekreace, neboť lokalita již byla v územním plánu vymezena jako plocha bydlení, patrně s ohledem na historickou existenci B. m., na místě původního mlýna byla již na základě pravomocného rozhodnutí realizována hrubá stavba rekreačního domu a nepravomocně povolena změna užívání stavby na rodinný dům. Stěžovatelka však nespecifikovala konkrétní věcné důvody, pro které dospěla k potřebě změny využití území oproti předchozí regulaci, které by bylo možné poměřit s omezením vlastnického práva navrhovatele.

[40] Pokud stěžovatelka brojí proti závěru krajského soudu, že byla povinna respektovat záměr navrhovatele na změnu využití pozemku, takový závěr krajský soud nevyslovil. Vytkl však stěžovatelce, že ho měla vzít při posouzení proporcionality v úvahu.

[41] Zahájené řízení o změně stavby před dokončením, které nebylo pravomocně ukončeno, jistě nevylučuje možnost vymezit na pozemcích plochu rekreace. Nejvyšší správní soud nepochybně, že stěžovatelka nebyla povinna podřídit změnu územního plánu probíhajícímu řízení. Jak ovšem zdůraznil krajský soud, stěžovatelka změnu opřela v podstatě pouze o vydané pravomocné rozhodnutí pro rekreační dům. Uvedla, že nedochází k podstatné změně v podmínkách využití území, a zcela pominula, že změna znemožňuje realizaci záměru navrhovatele, který byl v době vydání napadeného opatření obecné povahy nepravomocně povolen a dle předchozí regulace byl přípustný. Jiné konkrétní legitimní důvody pro změnu funkčního využití území přitom neuvedla.

[42] Výše uvedené neznamena, že stěžovatelka byla povinna upřednostnit zájem navrhovatele, byla jej však povinna v rámci posouzení proporcionality vážit. Je třeba připomenout, že v rámci testu proporcionality se poměruje „něco k něčemu“, a je proto zcela zásadní jasné vymezení cíle, který daná část územního plánu sleduje (viz rozsudek NSS ze dne 23. 3. 2023, č. j. 6 As 319/2021-111). Za situace, kdy stěžovatelka na druhou miskou vah nepostavila žádné konkrétní přesvědčivé důvody (zájmy), které by mohly převážet, nemůže napadená změna územního plánu v testu proporcionality obstát. Pokud stěžovatelka v kasační stížnosti uvádí, že se řídí znalostí místních podmínek a logicky určuje, z jakého důvodu považuje předmětnou oblast za vhodnou k rekreačním účelům, je třeba souhlasit s krajským soudem, že tyto důvody opřené o konkrétní místní podmínky v napadené změně územního plánu nevymezila.

[43] Ačkoli je možnost realizace záměru detailně prověřována až v rámci konkrétního řízení, lze v rámci změny územního plánu koncepčně prověřit, zda plánovaný záměr má vůbec šanci být s ohledem na limity v území v budoucnu realizován (srov. rozsudek NSS ze dne 22. 1. 2021, č. j. 1 As 161/2019-56). Stěžovatelka však v odůvodnění změny územního plánu (a ani v řízení před krajským soudem) žádné limity, které by do budoucna znemožňovaly využití plochy k trvalému bydlení, neuvedla. Jak uvedl městský soud, v době vydání změny územního plánu zde naopak bylo nepravomocné rozhodnutí, které povolovalo navrhovatelem požadovanou změnu stavby před dokončením.

[44] Stěžovatelka až v kasační stížnosti poukázala na absenci zdroje pitné vody a přístupu k pozemku navrhovatele, v napadené změně územního plánu ani v řízení před krajským soudem je nezmínila. Absenci relevantních důvodů nelze napravit v soudním řízení. Podstatné je, jakými důvody podepřela stěžovatelka vypořádání námitek navrhovatele v samotném opatření obecné povahy. K dodatečně koncipovaným důvodům předestřeným až v kasační stížnosti nelze přihlížet (srov. přiměřeně např. rozsudek NSS ze dne 19. 12. 2008, č. j. 8 Afs 66/2008-71, a rozsudky NSS ze dne 5. 8. 2015, č. j. 2 As 195/2014-47, ze dne 14. 3. 2018, č. j. 7 As 119/2017-43, či ze dne 31. 1. 2023, č. j. 8 As 54/2021-41). Soud se proto argumentací účastníků týkající se zdroje pitné vody a přístupu do lokality nezabýval. V této souvislosti nicméně nelze přehlédnout, že v napadeném opatření obecné povahy se k dopravní obslužnosti dotčené plochy přestavby pouze uvádí, že je zajištěna z místní komunikace, o nedostatečnosti přístupu se změna územního plánu nezmiňuje. Pokud jde o zajištění zásobování pitnou vodou, stěžovatelka pouze v rámci rozhodnutí o námitkách, v nichž navrhovatel též namítl, že změna v užívání stavby má význam z hlediska podmínek napojení stavby na veřejný vodovod, jen konstatovala, že napojení lokality na vodovod není předmětem řešení. To naznačuje, že otázku zajištění zdroje pitné vody v lokalitě stěžovatelka nepovažovala z pohledu změny funkčního využití za zásadní, jestliže se k ní ani v této souvislosti blíže nevyjádřila. V replice pak připustila možnost napojení stavby na pozemku navrhovatele na vodovod.

[45] Námitka stěžovatelky, že se krajský soud mylí, pokud považuje její jednání za účelové, vedené snahou zmařit údajné letité úsilí navrhovatele, se mýlí s důvody napadeného rozsudku, v němž krajský soud nevytkl stěžovateli, že by postupovala účelově ve snaze zmařit záměr navrhovatele. Pouze jí vytkl, že záměr navrhovatele nevzala v úvahu a nepředestřela relevantní důvody, pro které je i v kontextu vydaného nepravomocného

pokračování

rozhodnutí o změně stavby před dokončením změna funkčního využití potřebná, prospěšná a přiměřená. Tato námitka tedy není přípustná podle § 104 odst. 4 s. ř. s., neboť se neopírá o důvody uvedené v § 103 s. ř. s. (srov. např. rozsudek NSS ze dne 26. 6. 2023, č. j. 8 Afs 111/2022-36).

[46] Stěžovatelka vytýká krajskému soudu, že vychází z mylných informací ohledně historického využití pozemku, které mělo údajně spočívat v trvalém bydlení osob v objektu tzv. B. m.a, namítajíc, že mlýn byl vlastníky pronajímán různým nájemcům. K tomu Nejvyšší správní soud předně poznamenává, že z pohledu způsobu využití není relevantní, kým je stavba užívána. Dále je třeba konstatovat, že krajský soud v bodě 35 především vytkl stěžovatelce, že při úvaze o nesprávném vymezení plochy v územním plánu nereflektovala argumentaci navrhovatele, který poukázal na historické využití původního B. m. a vlastní záměr.

[47] K námitce stěžovatelky, že se navrhovatel účelově snaží obejít přísnější podmínky žádostí o povolení změny stavby, Nejvyšší správní soud uvádí, že tomu nic nenasvědčuje, neboť i v rámci řízení o změně stavby před dokončením bude třeba splnění podmínek posoudit.

[48] Nejvyšší správní soud dodává, že předmětem řízení nejsou související spory účastníků (kácení stromů, stavba jezu, stavba vodovodu), a bylo by nadbytečné se k nim v tuto chvíli vyjadřovat, stejně jako k naplnění podmínek pro povolení změny stavby před dokončením.

IV. Závěr a náhrada nákladů řízení

[49] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené dospěl k závěru, že stěžovatelkou uplatněné kasační námitky nejsou důvodné. Kasační stížnost proto zamítl podle § 110 odst. 1, in fine, s. ř. s.

[50] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla v tomto kasačním řízení úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení.

[51] Navrhovatel byl v řízení před Nejvyšším správním soudem úspěšný, a proto má právo na náhradu nákladů řízení. Náklady řízení tvoří náklady na zastoupení advokátem. Ty sestávají z odměny advokáta za dva úkony právní služby (vyjádření ke kasační stížnosti a sepis dupliky) dle § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“) ve výši 3 100 Kč za úkon dle § 7 bodu 5 a § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu a náhrady hotových výdajů v paušální výši 300 Kč za každý úkon dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu, celkem tedy ve výši 6 800 Kč. Jelikož zástupce navrhovatele je plátcem daně z přidané hodnoty, náleží k nákladům řízení též částka odpovídající sazbě daně ve výši 21 % z výše uvedené odměny a náhrady hotových výdajů, tj. 1 428 Kč (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). Náhradu nákladů řízení je stěžovatelka povinna uhradit podle § 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů, užitého na základě § 64 s. ř. s., k rukám zástupce navrhovatele, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.).

P o u ě n í: Proti tomuto rozsudku nejsou opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 20. září 2023

Mgr. Eva
Šonková
předsedkyně senátu