



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a Mgr. Petry Weissové v právní věci navrhovatelů: **a) Mgr. V. K., b) P. K.**, oba zast. Mgr. Jiřím Nezhybou, advokátem, se sídlem Údolní 567/33, Brno, proti odpůrkyni: **obec Obořiště**, se sídlem Obořiště 100, zast. JUDr. Michalem Bernardem, Ph.D., advokátem, se sídlem Klokotská 103/13, Tábor, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy vydaného usnesením zastupitelstva odpůrkyně dne 1. 6. 2021, č. 1/2021, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelů proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 25. 8. 2022, č. j. 51 A 33/2022-68,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalobci **jsou povinni** zaplatit společně a nerozdílně odpůrkyni na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku 4.114 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám advokáta JUDr. Michala Bernarda, Ph.D.

### Odůvodnění:

#### I. Shrnutí předcházejícího řízení

[1] Zastupitelstvo obce Obořiště vydalo dne 1. 6. 2021 pod č. 1/2021 opatření obecné povahy - Změnu č. 2 územního plánu Obořiště (dále jen „změna č. 2 územního plánu“). Navrhovatel a) je vlastníkem pozemku parc. č. st. XA, jehož součástí je stavba k bydlení č. p. XA, a pozemku parc. č. XB, oba v k. ú. L., navrhovatel b) je vlastníkem pozemku parc. č. st. XC, jehož součástí je stavba k bydlení č. p. XB, a pozemku parc. č. XD, jehož součástí je stavba bez č. p., oba rovněž v k. ú. L., přičemž zmíněné pozemky sousedí z východní strany s plochami Z2-5 a Z2-6 s funkčním využitím částečně jako BV - bydlení v rodinných domech - venkovské a částečně jako ZS - zeleň soukromá a vyhrazená (dále jen „plochy Z2-5 a Z2-6“). Navrhovatelé podali proti části změny č. 2 územního plánu námítky, jejichž

vypořádání bylo součástí odůvodnění této změny územního plánu. Navrhovatelé podali následně návrh na zrušení části změny č. 2 územního plánu.

[2]Krajský soud v Praze rozsudkem ze dne 25. 8. 2022, č. j. 51 A 33/2022-68, tento návrh zamítl.

[3]V odůvodnění rozsudku krajský soud nejprve definoval algoritmus soudního přezkumu opatření obecné povahy a konstatoval, že vzhledem k návrhovým bodům přezkoumal změnu č. 2 územního plánu zejména z hledisek její zákonnosti a proporcionality. Dále se zabýval otázkou slučitelnosti dopravního napojení ploch Z2-5 a Z2-6 s požadavky vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška č. 501/2006 Sb.“). Uvedl, že v posuzovaném případě mezi účastníky řízení nebyly sporné údaje o šířce ani stavu pozemní komunikace na pozemcích parc. č. 236/1 a částečně parc. č. 138/35, oba v k. ú. Lhotka (dále jen „obecní komunikace“) v úsecích podél nemovitostí navrhovatelů, nýbrž pouze vyhodnocení právní otázky, zda rozměry a stav obecní komunikace představovaly rozpor s požadavky § 22 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb. Podle krajského soudu požadavek na rozšíření této obecní komunikace na osm metrů uvedený v regulativu změny č. 2 územního plánu se vztahoval toliko na plochy Z2-5 a Z2-6, nebyl tak přímo vymahatelný vůči území, kde se nacházely nemovitosti navrhovatelů.

[4]Bylo tak nutné posoudit, zdali zmíněný regulativ pro dopravní obslužnost předmětných ploch mohl vyžadovat i rozšíření obecní komunikace na sousedních plochách. Krajský soud v této souvislosti citoval § 22 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb., závěry judikatury správních soudů a konstatoval, že potřeba dopravní obslužnosti nově vymezených ploch Z2-5 a Z2-6 do budoucna nevyvolávala nutnost uvést obecní komunikaci v úseku podél nemovitostí navrhovatelů do souladu s citovanou vyhláškou. Ustanovení § 22 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb. nespadá primárně do územního plánování, nýbrž až do navazujících řízení, v nichž se nadto použije pouze vůči dosud nezastavěnému území, nikoli území, kde jsou již pozemky vymezeny historicky a kde jsou již umístěny stavby. Povinnost dodržet šířkové parametry uvedené v citovaném ustanovení se tak nevztahovala na území, kde se nacházely nemovitosti navrhovatelů. Požadavek na šířku osmi metrů se nadto vztahuje na šířku veřejného prostranství jako celku, nikoli samotné pozemní komunikace. Ten upravuje § 20 odst. 7 vyhlášky č. 501/2006 Sb. tak, že požaduje šířku minimálně 2,5 metru. Předmětná obecní komunikace přitom byla široká tři metry a citovaným požadavkům plně vyhovovala, a to i v úsecích existující zástavby na pozemcích navrhovatelů.

[5]Krajský soud zopakoval, že se ani požadavek stanovený v § 20 odst. 7 vyhlášky č. 501/2006 Sb. na území s pozemky navrhovatelů neuplatní. Šířkové parametry obecní komunikace proto zasáhly pouze pozemky tvořící plochu Z2-5 a Z2-6 nacházející se západně a jihozápadně od pozemků navrhovatelů. V tomto území se pak nacházely jen pole a louky, na nichž nestály žádné stavby, a proto by případnému rozšíření obecní komunikace nemělo nic bránit. Ostatně sami navrhovatelé připustili, že v úseku podél pozemků parc. č. XE, XF a XG by rozšíření obecní komunikace bylo možné. K obdobným závěrům dospěla rovněž odpůrkyně, jež s odkazem na stanovisko Městského úřadu Dobříš uvedla, že od hranice mezi pozemky parc. č. XE (tj. nejvýchodnější hranice pozemku plochy Z2-6) a st. 26 [tj. pozemku navrhovatele a)] směrem na západ už musí

pokračování

šířka veřejného prostranství splňovat požadavky § 22 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb. Vůči území, kde se nacházely pozemky navrhovatelů, však žádné pozemky nestanovila.

[6] Krajský soud se dále zabýval námitkou navrhovatelů, že odpůrkyně řádně nevypořádala v odůvodnění změny č. 2 územního plánu námitky týkající se jejího rozporu s požadavky § 22 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb. Podle krajského soudu byla příslušná pasáž odůvodnění vypořádání námitky poněkud nešťastná. Z velké části totiž pouze odkazovala na stanovisko Městského úřadu Dobříš a na výsledky měření v terénu a dále citovala požadavky ČSN 73 6110. Takové vypořádání bylo na samé hranici přezkoumatelnosti. Nicméně námitky obou navrhovatelů uplatněné při procesu přijímání změny č. 2 územního plánu nebyly ani zdaleka tak podrobné jako následně v návrhu na zrušení její části. Konkrétně v této námitce navrhovatel a) nerozvedl, proč se tvrzená aktuální nedostatečnost obecní komunikace v úseku kolem pozemků navrhovatelů vztahovala i na nově vymezené plochy Z2-5 a Z2-6. Navrhovatel b) namítal, že si nedokáže představit míjet se na stávající obecní komunikaci s ostatními automobily a že nesouhlasí s výstavbou nové pozemní komunikace. Podle krajského soudu se však tato argumentace zcela mýjela s podstatou regulace uvedené v přezkoumávané změně č. 2 územního plánu a zároveň pouze popisovala nevyhovující stav obecní komunikace v území ležícím mimo nově vymezené plochy Z2-5 a Z2-6. Nebylo tak možné po odpůrkyni požadovat, aby zmíněné námitky vypořádala v rozsahu a kvalitě, jichž se navrhovatelé dovolávali v soudním řízení. Ačkoli odpůrkyně vypořádala námitky navrhovatelů krkolomně, správně uvedla, že prokázání splnění požadavků § 20 a násl. vyhlášky č. 501/2006 Sb. bude předmětem až navazujících řízení před stavebním úřadem. Krajský soud zdůraznil, že vzhledem k již uvedenému by ostatně zrušení této části změny č. 2 územního plánu nemělo žádný reálný přínos, jelikož nosným důvodem pro zamítnutí argumentace navrhovatelů byla otázka dodržení požadavků § 22 citované vyhlášky, které však neměly k pozemkům navrhovatelů žádnou relevanci. Nebyl tak zde ani prostor pro podrobné poměřování konkurujících si zájmů.

[7] Ke stejným závěrům dospěl krajský soud rovněž ve vztahu k argumentaci ohledně zvýšené dopravy v okolí pozemků navrhovatelů a nevyhovujícího stavu obecní komunikace. Vzhledem k tomu, že své námitky podrobně rozvedli až v návrhu na zrušení části obecné povahy a podložili je odborným posudkem, přesunuli těžiště diskuze o vymezených otázkách do řízení soudního. Krajský soud však nebyl oprávněn o těchto odborných otázkách rozhodovat v tzv. „první linii“, jak bylo rozvedeno v judikatuře Nejvyššího správního soudu. Ačkoli tak navrhovatelé byli během procesu územního plánování aktivní, nemohli vytýkat odpůrkyni, že jejich námitky vypořádala kvalitativně i kvantitativně způsobem odpovídajícím konkrétnosti podaných námitek. Odpůrkyně nemohla reagovat například na otázku výpočtu zvýšení dopravy v předmětném území. Jako jednu z podmínek pro realizaci budoucí zástavby nadto uložila zajistit úpravu předmětné obecní komunikace, případně zajištění odpovídajícího dopravního značení. Proto odůvodnění vypořádání uvedených námitek navrhovatelů obstálo. K závěru odborného posudku, že se zvýšenou dopravou v území, kde se nacházejí pozemky navrhovatelů, dojde ke zvýšení rizika dopravní nehody, krajský soud konstatoval, že se nejedná o nijak přelomové zjištění. Tato skutečnost však sama o sobě nemohla bránit ve vymezení ploch Z2-5 a Z2-6 jako zastavitelných. Samotný odborný posudek ostatně připustil možnost budoucí zástavby v předmětném území za předpokladu vybudování

alternativní kapacitně vyhovující pozemní komunikace. Navrhovatelé však tuto alternativu odpůrkyni v procesu územního plánování nepředestřeli, ani ji nijak nezmnínili. Nemohli tak odpůrkyni vytýkat, že podmínila budoucí realizaci výstavby v předmětném území úpravou stávající obecní komunikace a k později navržené alternativě se nevyjádřila. Nebylo povinností odpůrkyně si obdobný odborný posudek opatřit, naopak bylo na navrhovatelích, aby své námitky podpořili dostatkem přesvědčivých důkazů, které měli předložit již v procesu územního plánování. Pokud šlo o pasáže odborného posudku, které se věnovaly nevyhovujícímu stavu obecní komunikace v úseku kolem pozemků navrhovatelů, krajský soud konstatoval, že tyto otázky nebyly předmětem sporu.

[8]Krajský soud se dále zabýval otázkou prokázání požadavku potřeby nových zastavitelných ploch ve smyslu § 55 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“). Nejprve odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu ke smyslu a podstatě citovaného ustanovení a konstatoval, že změna č. 2 územního plánu nebyla s požadavky judikatury v rozporu. V této souvislosti citoval kapitolu J - Vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeb vymezení zastavitelných ploch textové části odůvodnění změny č. 2 územního plánu. Z ní vyplývá, že v minulosti byly na území odpůrkyně vymezeny zastavitelné plochy, které dosud nebyly plně využity. Do územní rezervy vymezené v dosavadním územním plánu však odpůrkyně zařadila i pozemky nacházející se v nově vymezených plochách Z2-5 a Z2-6, a to jejich menší subplochy s funkčním využitím pro bydlení v rodinných domech. Došlo tak pouze k „překlopení“ stávajících územních rezerv do režimu „řádné“ funkční plochy. Ačkoli tato skutečnost vlastníkovu určitého pozemku automaticky nezakládá nárok na budoucí „překlopení“ do zastavitelných ploch, nelze vytýkat odpůrkyni, že tak učinila při novém funkčním využití území. Odpůrkyně pak vybrala z územních rezerv určité území (nyní označené jako Z2-5 a Z2-6) s odkazem na jeho výhodnou polohu pro napojení na dálnici D4, dále zohlednila nutnost zajistit rentabilitu nově vybudované splaškové kanalizace a kompenzaci za zrušení územních rezerv pro bydlení v plochách R01 - R05 tvořících co do rozlohy menší území, přičemž takové odůvodnění bylo možné považovat za racionální a dostatečné. Navrhovatelé přitom neuvedli žádný konkrétní důvod, proč neměla nově vymezená koncepce následovat koncepci vymezenou v územní rezervě. Uvedenou argumentaci nadto předestřeli až v řízení před soudem, přičemž nově navrhovali využití územních rezerv pro bydlení z jiné části obce. Odpůrkyně se proto neměla možnost blíže zabývat otázkou, zda zmíněné „překlopení“ nebylo v rozporu s vlastnickými zájmy navrhovatelů a nenarušilo jejich legitimní očekávání, případně zdali neměla využít k bydlení jiné územní rezervy. Krajský soud připomněl, že nebylo jeho úkolem zkoumat jako první v pořadí proporcionalitu zvoleného řešení. Argumentace navrhovatelů přitom představovala především polemiku ohledně poměrování zájmů jednotlivých dotčených vlastníků. Ani § 55 odst. 4 stavebního zákona nevyžadoval podrobné vypořádání těchto konkurujících si zájmů. Odůvodnění potřeby vymezení nových zastavitelných ploch ve změně č. 2 územního plánu tak požadavky citovaného ustanovení naplnilo.

[9]K otázce nedostatečně vyhodnocené ochrany biotopu Lhoteckého rybníka odpůrkyni krajský soud konstatoval, že se jednalo o skutečně cenný mokřadní biotop s výskytem zvláště chráněných druhů živočichů a rostlin. Z podkapitoly F.2 a K5 textové části odůvodnění změny č. 2 územního plánu vyplývalo, že každý záměr výstavby v plochách Z2-5 a Z2-6 byl podmíněn stanoviskem dotčeného orgánu ochrany přírody, zda bude

pokračování

nutné vypracovat zhodnocení vlivů na přírodu a krajinu. Jednalo se tak o zpřísnění požadavků stanovených v § 67 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně přírody“). Nebylo možné přehlédnout ani nenárokový institut výjimky podle § 56 zákona o ochraně přírody, který umožňuje zamezit konkrétnímu požadovanému zásahu do území. Pro výstavbu rodinných domů nebyla určena celá výměra obou předmětných ploch, nýbrž jen jejich dvě třetiny. Zbývající třetina území je vymezena jako ZS - zeleň soukromá a vyhrazená. V ploše Z2-6 (přímo sousedící s břehem Lhoteckého rybníka) pak je k výstavbě určena pouze její jižní část. Nadto je podle textové části odůvodnění změny č. 2 územního plánu zřejmé, že budoucí oplocení pozemků nacházejících se na ploše Z2-6 bude možné ve vzdálenosti řádově několika desítek metrů od břehu rybníka. Z uvedeného bylo zřejmé, že v přírodně nejceněnějších částech lokality bylo zamýšleno pouze zřizování soukromých zahrad, zatímco zpevněné plochy a výstavba staveb se předpokládají s co největším odstupem od těchto částí. Takto vymezené požadavky ve spojení se zákonem o ochraně přírody byly dostačující pro zachování a ochranu předmětné lokality. Navíc tvrzený nepřípustný zásah do biotopu Lhoteckého rybníka postrádal přímou spojitost s vlastnickými zájmy navrhovatelů. Právo na zachování příznivého životního prostředí nelze ztotožňovat s nárokem na zachování krajiny v konkrétní podobě. Dále krajský soud podrobně ilustroval aktuální situaci v předmětném území, kdy sami navrhovatelé mají v bezprostřední vzdálenosti od hráze Lhoteckého rybníka vlastní stavby, a to podstatně blíže, než pozemky nacházející se v ploše Z2-6. Pro navrhovatele ostatně neplatila ani omezení pro výstavbu nově zakotvená ve změně č. 2 územního plánu a nedopadal na ně ani požadavek v podobě subplochy soukromé a vyhrazené zeleně.

[10] Krajský soud se závěrem zabýval argumentací navrhovatelů ohledně porušení střetu zájmů hlasujícím zastupitelem odpůrkyně Miroslavem Vopičkou. Citoval § 8 zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o střetu zájmů“), a § 83 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“), a konstatoval, že Miroslav Vopička byl podílovým spoluvlastníkem pozemků parc. č. XE, XF a XG zapsaných na LV č. X, jimiž bylo tvořeno území nově vymezené plochy Z2-6. Ze zápisu ze zasedání zastupitelstva odpůrkyně, jehož součástí bylo rovněž hlasování o schválení změny č. 2 pod bodem 7, však nebylo zřejmé, že by učinil prohlášení o případném střetu zájmů, resp. že by upozornil na své vlastnické vztahy dotčené předmětnou plochou. Podle krajského soudu tak došlo k porušení zákona o střetu zájmů. V této souvislosti odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010-185, č. 2397/2011 Sb. NSS, a konstatoval, že i v případě porušení zákona o střetu zájmů jedním z hlasujících zastupitelů nelze automaticky toto porušení přenášet i na výsledek hlasování zastupitelstva. K opačné situaci by došlo jen v případě, že by bylo z okolností věci zřejmé, že pokud by ostatní hlasující o porušení střetu zájmů věděli, bývali by hlasovali odlišně, a to v počtu s vlivem na výsledek. V posuzovaném případě však krajský soud takovou situaci neshledal. Pro schválení změny č. 2 územního plánu totiž hlasovali všichni ostatní zastupitelé odpůrkyně, takže i případná neúčast Miroslava Vopičky na hlasování by na výsledku ničeho nezměnila. Nevyšly najevo ani jiné okolnosti, z nichž by bylo zřejmé, že by ostatní zastupitelé v případě jejich povědomí o vztahu Miroslava Vopičky k nově vymezené ploše Z2-6 hlasovali odlišně, resp. že by tak učinila většina z nich. V poměrech malé obce nadto není tajemstvím, komu patří jednotlivé pozemky. Krajský soud proto konstatoval, že je sporné, nakolik by oznámení o případném

střetu zájmů představovalo pro ostatní zastupitele „přelomovou informaci“. Ačkoli tak nebylo v posuzovaném případě zřejmé, zda hlasující zastupitelé odpůrkyně o střetu zájmů Miroslava Vopičky věděli, nebyl v posuzovaném případě prokázán jejich podstatný omyl či alespoň jejich většina při hlasování o schválení změny č. 2 územního plánu. Samotná osobní odpovědnost za střet zájmů tak v posuzované věci nemohla odůvodnit zrušení opatření obecné povahy.

## II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření odpůrkyně

[11] Proti tomuto rozsudku krajského soudu podali navrhovatelé (dále jen „stěžovatelé“) včasnou kasační stížnost, v níž označili důvody uvedené v ustanoveních § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[12] V jejím doplnění, jež Nejvyšší správní soud obdržel v zákonné měsíční lhůtě, stěžovatelé nejprve namítli, že krajský soud nesprávně a nepřezkoumatelně posoudil nepřiměřenost zásahu do jejich práv změnou č. 2 územního plánu, jakož i nedostatečné vypořádání jejich námitek ze strany odpůrkyně. Konkrétně označili vymezení nových ploch Z2-5 a Z2-6 za nepřiměřený zásah do jejich vlastnických práv, který nebyl dostatečně odůvodněn a je v rozporu se zásadou minimalizace zásahu do práv dotčených vlastníků. Již krajský soud pak upozornili na střet zájmů zastupitele Miroslava Vopičky a libovůli při procesu územního plánování. Krajský soud tak sice dospěl k závěru, že odůvodnění vypořádání námitek stěžovatelů odpůrkyní bylo nepřesvědčivé, zároveň však pro vadu nepřezkoumatelnosti změnu č. 2 územního plánu nezrušil. Na stěžovatele naopak kladl poměrně přísné požadavky ohledně podrobnosti námitek podaných v procesu územního plánování. V této souvislosti stěžovatelé odkázali na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169, č. 2266/2011 Sb. NSS, zabývající se kvalitou vypořádání námitek podaných dotčenými vlastníky proti návrhu územního plánu. Dále namítli, že již v procesu územního plánování dali jasně najevo svůj nesouhlas s vymezením předmětných ploch a upozornili na rizika tohoto postupu i nepřiměřenost zásahu do jejich vlastnických práv. Odpůrkyni tak se znalostí místních poměrů musely být zřejmé všechny rozhodné skutečnosti, a proto je měla v komplexu pojmut do odůvodnění změny č. 2 územního plánu, které mělo být přesvědčivé a srozumitelné. Krajský soud pak nesprávně posoudil rovněž námitky nepřiměřenosti zásahu do práv stěžovatelů spočívající v neprokázání potřebnosti vymezení nových zastavitelných ploch, dále nevhodnosti vymezení ploch Z2-5 a Z2-6 vzhledem k ochraně vzácného biotopu a problematičnosti dopravního napojení území. Nevyhodnotil ani diskriminační povahu změny č. 2 územního plánu vůči majetku stěžovatelů a dalších dotčených vlastníků.

[13] Dále stěžovatelé namítli, že odpůrkyně dostatečně neprokázala potřebnost vymezení nových zastavitelných ploch Z2-5 a Z2-6. Konkrétně uvedli, že odpůrkyně nedodržela požadavky na komplexní, jasné a přesvědčivé odůvodnění důvodů potřebnosti předmětných zastavitelných ploch. Změna č. 2 územního plánu je tak nepřezkoumatelná. Stěžovatelé dále zdůraznili základní principy vymezování nových zastavitelných ploch jako jednoho z nejvýznamnějších prvků územního plánování, a to v kontextu § 18 a § 19 stavebního zákona. Konkrétní projevy těchto principů lze nalézt v povinných náležitostech odůvodnění územního plánu podle § 53 odst. 5 písm. f) a § 55 odst. 4 stavebního zákona. V této souvislosti dále stěžovatelé odkázali na rozsudek Nejvyššího

pokračování

správního soudu ze dne 30. 8. 2017, č. j. 6 As 67/2017-38, a konstatovali, že i podle odůvodnění změny č. 2 územního plánu je zřejmá nepotřebnost vymezování nových zastavitelných ploch v obci. Ani předchozí zařazení pozemků nacházejících se v plochách Z2-5 a Z2-6 do územní rezervy automaticky neznamená, že musí být nutně využity pro zastavění. Rozsah územní rezervy se nadto v posuzovaném případě omezil pouze na části předmětných ploch s využitím jako soukromá zeleň a veřejná zeleň. Odpůrkyně měla dále povinnost vyhodnotit, zdali je dán důvod trvání omezení práv dotčených vlastníků spočívající v územní rezervě. Odpůrkyně tak však neučinila, a proto trvání územní rezervy na předmětné ploše představuje její pochybení. Vzniklo tak stěžovatelům legitimní očekávání, že předmětné území pro bydlení nebude využito, a nemohli tak očekávat její zachování. Navíc nově vymezená zastavitelná plocha je rozsahem větší než původní územní rezerva R05. Odpůrkyně pak odkazem na zájem o bydlení v lokalitě Lhotka a snahou zajistit rentabilitu nově vybudované kanalizace dostatečně a konkrétně neodůvodnila potřebnost vymezení nových ploch Z2-5 a Z2-6 jako zastavitelných. Uvedené platí tím spíš, pokud v lokalitě Lhotka již jedna zastavitelná plocha Z04 je. Odpůrkyně však nevysvětlila, z jakých důvodů nemůže uspokojit potřebu bydlení.

[14] V další námitce stěžovatelé poukázali na střet zájmů zastupitele odpůrkyně Miroslava Vopičky, jehož spoluvlastněné pozemky tvořící nově vymezenou plochu Z2-6 byly zahrnutím do zastavitelného území zhodnoceny. Jedná se tak o masivní střet zájmů a prosazování vlastních soukromých zájmů na úkor zájmů veřejných. Stěžovatelé v této souvislosti vymezili pojem střetu zájmů včetně souvisejících povinností člena zastupitelstva obce podle zákona o střetu zájmů a zákona o obcích. Konstatovali, že Miroslav Vopička byl povinen učinit o svém střetu zájmů oznámení, které mělo být zaneseno do zápisu. Oznámení však neučinil a sám pro schválení změny č. 2 územního plánu dokonce hlasoval. Krajský soud dospěl k nesprávnému závěru, že ani popsáný střet zájmů neměl na zákonnost schválení vliv. Podle stěžovatelů však ze skutečnosti, že pro schválení změny č. 2 územního plánu hlasovali rovněž všichni ostatní zastupitelé odpůrkyně, nevyplývá automaticky závěr, že i v případě oznámení o střetu zájmů Miroslava Vopičky by hlasovali stejně a nepodrobili by změnu č. 2 územního plánu další diskuzi. V posuzovaném případě nadto hrozí, že změna č. 2 územního plánu byla schválena výlučně za účelem dosažení soukromých zájmů Miroslava Vopičky. Uvedené podporuje rovněž fakt, že nově vymezené plochy Z2-5 a Z2-6 jsou od ostatního zastavěného území obce značně vzdáleny. Lze tedy mít za to, že ostatní zastupitelé nebyli s aktuálními vlastnickými poměry v předmětném území seznámeni a že by v případě povědomí o těchto skutečnostech hlasovali o změně č. 2 územního plánu jinak. Podle stěžovatelů měl proto popsáný střet zájmů bezprostřední vliv na zákonnost změny č. 2 územního plánu.

[15] Stěžovatelé závěrem namítli, že nově vymezené plochy Z2-5 a Z2-6 jsou nevhodné, jelikož zasahují do přírodně cenného biotopu Lhoteckého rybníka a nejsou dostatečně dopravně napojeny. Do zmíněného biotopu nejvíce zasahuje plocha Z2-6, která je nejbližší břehu Lhoteckého rybníka, cenný a komplexní biotop však představují rovněž mokřadní a vlhké porosty v okolí, což potvrdil biologický průzkum zpracovaný Hornickým muzeem v Příbrami. Šířka obecní komunikace pro obslužnost předmětných ploch je zcela nevyhovující. Pozemky odpůrkyně totiž jsou široké jen 5 m a v nejužším místě pouze 4,3 m, asfaltová pozemní komunikace nacházející se na těchto pozemcích je přitom široká jen okolo 3 m. Uvedené skutečnosti stěžovatelé namítali již v procesu územního plánování a

svou argumentaci rozhojnili v návrhu na zrušení části opatření obecné povahy. Krajský soud však tyto námitky posoudil nesprávně. Obě otázky přitom byly pro posouzení věci klíčové a v rámci svých možností na ně poukazovali již v procesu územního plánování. Akcentovali rovněž veřejný zájem na ochraně předmětného biotopu i bezpečnosti osob pohybujících se po obecní komunikaci, která požadavkům na bezpečné a kapacitně vyhovující dopravní napojení nevyhovuje. Obecní komunikaci je nutno posuzovat jako celek, jelikož bude sloužit pro uvažovanou zástavbu celá. Krajský soud ji proto nesprávně posuzoval odděleně podle jednotlivých úseků. Změna č. 2 územního plánu nepřispívá k harmonickému využití území a není ani v souladu s cíli a úkoly územního plánování a veřejným zájmem. Ačkoli si mohou jednotlivé veřejné zájmy konkurovat, bylo úkolem odpůrkyně, aby tento střet řádně vyhodnotila a přesvědčivě odůvodnila, který z nich převážil. Krajský soud tento nesprávný postup odpůrkyně a nedostatečné odůvodnění změny č. 2 územního plánu aproboval, čímž se dopustil nesprávného právního posouzení sporných otázek a zatížil svůj rozsudek vadou nepřezkoumatelnosti.

[16] S ohledem na tyto skutečnosti stěžovatelé navrhli, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu i změnu č. 2 územního plánu odpůrkyně zrušil dnem právní moci rozsudku v rozsahu textové a grafické části vymezující zastavitelné plochy Z2-5 a Z2-6, případně aby zrušil rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[17] Odpůrkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že v posuzovaném případě nebyl prokázán nepřiměřený zásah do práv stěžovatelů. Krajský soud se přitom řádně zabýval všemi námitkami stěžovatelů, kteří nadto nespecifikovali, jaké otázky krajský soud posoudil nedostatečně a k jakým námitkám uvedeným v návrhu na zrušení části opatření obecné povahy se nevyjádřil. V této souvislosti odpůrkyně odkázala na judikaturu Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu k vadě nepřezkoumatelnosti rozhodnutí a ztotožnila se s právními názory krajského soudu.

[18] K tvrzenému neprokázání potřebnosti vymezit nové zastavitelné plochy Z2-5 a Z2-6 odpůrkyně uvedla, že předmětné území se nacházelo v územní rezervě, stěžovatelům tak muselo být z dlouhodobého hlediska zjevné, že zde do budoucna mohou být vymezeny zastavitelné plochy. Své opatření obecné povahy pak řádně odůvodnila, přičemž poukázala i na legitimní očekávání vlastníků pozemků tvořících předmětné zastavitelné plochy. Zároveň jí nelze vytýkat, že dosavadní koncepci územní rezervy následovala ve změně č. 2 územního plánu vymezením zastavitelné plochy. Právě napadeným opatřením obecné povahy tak vyhodnotila potřebnost vymezení nových zastavitelných ploch, jak namítali stěžovatelé. Následně odpůrkyně zdůraznila podstatu územní rezervy jako svébytného institutu územního plánování a konstatovala, že stěžovatelé ani konkrétně neuvedli, proč měla do budoucna zvolit odlišné funkční využití předmětného území. Na uvedeném nemůže ničeho změnit ani desetileté trvání zmíněné územní rezervy, které stěžovatelům nezaložilo legitimní očekávání, že bude zrušena. Zajištění rentability nově vybudované splaškové kanalizace hraje v realitách malé obce zcela oprávněnou roli jako jeden z důvodů pro vymezení nových zastavitelných ploch. Zastavitelné plochy by měly být vymezovány právě na místech, kde vede splašková kanalizace a nikoli naopak.

[19] Dále odpůrkyně konstatovala, že ani střet zájmů jejího zastupitele Miroslava Vopičky neměl vliv na zákonnost změny č. 2 územního plánu, přičemž v této souvislosti odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 1 Ao 2/2010. Zdůraznila, že

pokračování

vzhledem k celkové rozloze plochy Z2-6 bylo možné s ohledem na skutečnost, že odpůrkyně je malou obcí, předpokládat, že vlastníkem pozemků tvořících tuto plochu jsou i osoby tvořící zastupitelstvo obce. Ani skutečnost, že vlastník určitých pozemků je členem zastupitelstva obce, však nemůže být důvodem pro automatické vynětí jeho pozemků z rozhodování a pro zákaz zde vymezit nové zastavitelné plochy. V poměrech malé obce nadto může k situacím jako v posuzované věci docházet běžně. Nelze tak mít za to, že Miroslav Vopička upřednostnil své soukromé zájmy nad zájmem veřejným. V případě, že by se hlasování o změně č. 2 územního plánu zdrželo, byla by tato změna schválena. Ostatní zastupitelé si ostatně mohli vlastníka pozemků v ploše Z2-6 zjistit z katastru nemovitostí. Miroslav Vopička své vlastnictví nijak netajil a zastupitelé odpůrkyně o něm věděli.

[20] Ve vztahu k namítané nevhodnosti vymezení zastavitelných ploch Z2-5 a Z2-6 vzhledem k ochraně biotopu Lhoteckého rybníka a problematickému dopravnímu napojení nejprve odpůrkyně zopakovala závěry krajského soudu k požadavkům změny č. 2 územního plánu na rozšíření obecní komunikace. V úsecích, kde stávající asfaltová komunikace vede kolem pozemků stěžovatelů, se neuplatní regulace podle § 22 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb. K navýšení dopravy po zmíněné obecní komunikaci odpůrkyně uvedla, že realizace nejvýše šesti rodinných domů nemůže jakkoli zásadně navýšit nárůst dopravy, který by ovlivnil pozemky stěžovatelů. Ztotožnila se rovněž se závěrem krajského soudu, že stěžovatelé své námitky podané v procesu územního plánování dostatečně nerozvedli, rozsah odůvodnění vypořádání námitek v textové části změny č. 2 územního plánu tak odpovídal rozsahu podaných námitek. Co se týče tvrzeného ohrožení přírodních stanovišť chráněných živočichů a rostlin, bylo v posuzovaném případě prokázáno, že se nově vymezené plochy Z2-5 a Z2-6 nacházejí od těchto stanovišť dostatečně daleko. Podmínkou případné výstavby navíc bude udělení výjimky či stanovisko orgánu ochrany přírody, ochrana biotopu Lhoteckého rybníka tak bude zajištěna. Rovněž těmito otázkami se krajský soud podle odpůrkyně řádně zabýval a posoudil je správně.

[21] Závěrem odpůrkyně upozornila na skutečnost, že sami stěžovatelé mají v těsné blízkosti břehu Lhoteckého rybníka své nemovitosti, a proto lze důvodně pochybovat o jejich upřímném zájmu na ochraně přírody. V tomto směru tak dostatečně neprokázali ani zásah do svých vlastnických práv.

[22] S ohledem na tyto skutečnosti odpůrkyně navrhla zamítnutí kasační stížnosti.

### III. Posouzení kasační stížnosti

[23] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, jež stěžovatelé uplatnili v kasační stížnosti. Přitom neshledal vady uvedené v § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Stěžovatelé v kasační stížnosti odkázali na důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[24] Podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení*. Podle písmene d) tohoto ustanovení, *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí*,

*popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.*

[25] Nejvyšší správní soud předně uvádí, že v procesu územního plánování dochází k vážení řady zájmů soukromých i veřejných a výsledkem toho musí být rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými při zachování právem předvídané proporcionality a ochrany základních práv před svévolnými a excesivními zásahy. 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 daného územního celku (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2018, č. j. 1 As 161/2018-44). Nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonných věcných rozhodnutí územní samosprávy by byly porušením ústavních zásad o dělbě moci (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010-103, č. 2552/2012 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud poukázal ve své judikatuře i na to, že při hodnocení zákonnosti územně plánovací dokumentace se řídí zásadou zdrženlivosti (srov. rozsudek ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, č. 1462/2008 Sb. NSS). Ke zrušení opatření obecné povahy by měl proto soud přistoupit, pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření jako celku.

[26] Přijetím územního plánu či jeho změny dochází prakticky vždy k určitému dotčení na vlastnickém právu soukromých osob, neboť vymezení určité plochy pro určitý účel s sebou nese nemožnost změnit stávající využití nemovitosti pro jiný než územním plánem plánovaný účel. Úkolem soudu v rámci přezkumu zásahu do práv stěžovatele je proto, za splnění dalších podmínek, zjistit, zda si pořizovatel územního plánu nepočínal zjevně svévolně či diskriminačně, zda úkoly a cíle, které prostřednictvím územního plánu naplňuje, 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 nejšetrnějším možným způsobem. Není-li některá z uvedených kumulativních podmínek splněna, je to zásadně důvodem pro zrušení územního plánu v té části, jež s dotýčným zásahem souvisí (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS, a dále rozsudek téhož soudu ze dne 2. 10. 2013, č. j. 9 Ao 1/2011-192).

[27] Ve vztahu k zákonnosti procesu vydání posuzované změny č. 2 územního plánu stěžovatelka namítla, že zastupitel odpůrkyně Miroslav Vopička byl ve střetu zájmů a neučinil o něm na zasedání patřičné oznámení. Při schvalování příslušného usnesení zastupitelstva pak sám hlasoval kladně a hájil tím vlastní soukromé zájmy na úkor zájmů veřejných. Zahrnutím jím spoluvlastněných pozemků tvořících nově vymezenou zastavitelnou plochu Z2-6 podle stěžovatelů dosáhl značného zvýšení jejich hodnoty. Stěžovatelé mají zároveň za to, že změna č. 2 územního plánu byla schválena výhradně ve prospěch Miroslava Vopičky, o čemž svědčí rovněž značná vzdálenost nově vymezených ploch Z2-5 a Z2-6 od zbývajících zastavěného území odpůrkyně. V posuzovaném případě nadto nelze mít za to, že by v případě povědomí ostatních zastupitelů o zmíněném střetu zájmů byla změna č. 2 územního plánu schválena a nebyla by podrobena další diskuzi. Naopak podle stěžovatelů by zastupitelé odpůrkyně hlasovali odlišně a změnu č. 2 územního plánu neschválili.

pokračování

[28] Namítaným střetem zájmů zastupitele odpůrkyně Miroslava Vopičky se krajský soud zabýval v odst. 96 až 106 odůvodnění napadeného rozsudku. Dospěl k závěru, že zmíněný zastupitel skutečně ve střetu zájmů byl, ale příslušné oznámení podle § 83 odst. 2 zákona o obcích neučinil. Nejvyšší správní soud proto konstatuje, že vzhledem ke zjištěnému střetu zájmů Miroslav Vopička skutečně mohl hájit vlastní soukromé zájmy na úkor zájmů veřejných. Krajský soud v této souvislosti odkázal rovněž na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010-185, č. 2397/2011 Sb. NSS, podle něhož rezignaci na povinnost svůj hrozící střet zájmů oznámit lze označit za nedodržení zákonného postupu; dovozovat z ní nezákonnost přijatého aktu (zde opatření obecné povahy) však zpravidla nelze. K takové situaci by totiž došlo pouze v extrémních případech, kdy samotná znalost ostatních zastupitelů obce o střetu zájmů by nutně vedla k opačnému výsledku, tj. neschválení opatření obecné povahy či pouze v podobě zásadně odlišné. Podle citovaného rozsudku *„takovým excesem nebude případ, kdy zastupitel sice svoji oznamovací povinnost nesplní, avšak zastupitelstvo si je střetu zájmů vědomo z jiných zdrojů či na základě znalosti místních poměrů, a může proto tuto skutečnost vzít v úvahu při projednávání a rozhodování o věci.“*

[29] Ačkoli na rozdíl od případu posuzovaného ve věci sp. zn 1 Ao 2/2010 ze zápisu z jednání zastupitelstva přímo nevyplývá, že si ostatní zastupitelé odpůrkyně byli střetu zájmů vědomi, Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem konstatuje, že popsaná situace v posuzovaném případě nenaplnila podmínky výše zmíněného excesu. Nelze totiž odhlédnout od skutečnosti, že odpůrkyně je malou obcí, v níž lze předpokládat povědomost jejích zastupitelů o místních poměrech, což sami stěžovatelé po odpůrkyni požadují, a to včetně alespoň přibližné orientace ve vlastnictví pozemků. Údaj o vlastníkově řešených pozemcích tvořících plochu Z2-6 nadto šlo snadno zjistit z katastru nemovitostí, nejednalo se tak o jakkoli zastíraný údaj.

[30] Nejvyšší správní soud dále nepřisvědčil stěžovatelům, že o účelovosti schválení změny č. 2 územního plánu svědčí rovněž značná vzdálenost nově vymezené plochy Z2-6 od zbývajících zastaveného území odpůrkyně. Žádný právní předpis totiž nestanoví obcím povinnost rozvíjet své území konkrétním směrem či stanoveným způsobem. Je-li tak určitá část území součástí obce, nic jí nebrání za splnění ostatních zákonem předepsaných povinností vymezit zastavitelné území i v lokalitě vzdálenější od zbytku zastaveného území. Uvedené platí tím spíše, pokud je toto rozhodnutí odůvodněno právě s odkazem na jedinečnou povahu této lokality. Ostatně sami stěžovatelé mají v lokalitě Lhotka své pozemky se stavbami.

[31] Navíc si lze jen těžko představit situaci, že by v případě povědomí o střetu zájmů Miroslava Vopičky zastupitelé zcela upustili od záměru vymezit novou zastavitelnou plochu Z2-6. Skutečnost, že se územní plán či jeho změna týká pozemků ve vlastnictví zastupitele obce, totiž neznamená, že na daném území nebude možné provádět jakékoli změny, a to kvůli obavám z negativního vnějšího dojmu. Nejvyššímu správnímu soudu tak není zřejmé, z čeho stěžovatelé usuzují, že by ostatní zastupitelé odpůrkyně zcela přehodnotili svůj hlas pro schválení změny č. 2 územního plánu pouze na základě skutečnosti, že pozemky tvořící plochu Z2-6 spoluvlastní Miroslav Vopička.

[32] Nelze zároveň přisvědčit stěžovatelům, že předmětné pozemky Miroslava Vopičky byly jejich zahrnutím do zastavitelné plochy zhodnoceny, čímž bylo zasaženo do zákonnosti změny č. 2 územního plánu. Akceptováním uvedené argumentace by nebylo možné nově vymezit zastavitelné plochy nikde. S ohledem na tvrzení stěžovatelů by totiž došlo ke zhodnocení pozemků tvořících takovou plochu na úkor vlastníků, jejichž pozemky mezi zastavitelné nespádají. Ze skutečnosti, že byly jako zastavitelné určeny pozemky zastupitele obce, pak nelze mít automaticky za to, že bylo posuzované opatření obecné povahy vedeno výlučně soukromým zájmem tohoto zastupitele své pozemky zhodnotit.

[33] Nejvyšší správní soud proto ve shodě s krajským soudem uzavírá, že neoznamovaný střet zájmů Miroslava Vopičky neměl v posuzovaném případě takový vliv na zákonnost schválené změny č. 2 územního plánu, že by bylo nutné napadenou část opatření obecné povahy zrušit.

[34] Stěžovatelé dále namítli, že vymezení nových zastavitelných ploch Z2-5 a Z2-6 nepřiměřeně zasáhlo do jejich vlastnických práv, což dali jasně najevo již v procesu územního plánování a upozornili rovněž na rizika tohoto postupu. Krajský soud pak na stěžovatele kladl nepřiměřené nároky ohledně podrobnosti námitek podaných proti návrhu změny č. 2 územního plánu, přestože vzápětí dospěl k závěru, že je odpůrkyně vypořádala nepřesvědčivě. Pokud stěžovatelé konkrétní okolnosti související s jejich nesouhlasem se změnou č. 2 územního plánu výslovně neuvedli, bylo na odpůrkyni, aby s ohledem na znalosti místních poměrů podané námitky vypořádala komplexně.

[35] Se stěžovateli lze souhlasit, že již v procesu územního plánování namítli nepřiměřenost zásahu do svých vlastnických práv spočívajícího ve vymezení nových zastavitelných ploch Z2-5 a Z2-6. Uvedené potvrdil rovněž krajský soud v odst. 50 odůvodnění napadeného rozsudku, v němž uvedl, že stěžovatelé v procesu územního plánování podanými námitkami aktivně bránili svá práva. Akcentoval však rovněž skutečnost, že námitky podané proti návrhu změny č. 2 územního plánu nedosahovaly podrobnosti argumentace obsažené v návrhu na zrušení části opatření obecné povahy. Některými nově přednesenými odbornými otázkami se tak odpůrkyně neměla moznost zabývat. Nelze však souhlasit se stěžovateli, že tím kladl nepřiměřené nároky na odůvodnění námitek. Obsahem konkrétních námitek stěžovatelů se totiž v odůvodnění rozsudku řádně zabýval a posoudil je v kontextu později rozhojnené argumentace a kvalitou jejich vypořádání odpůrkyní. Stěžovatelům nijak nevytýkal přílišnou stručnost odůvodnění námitek, nýbrž zdůraznil skutečnost, že se odpůrkyně mohla zabývat pouze okolnostmi uvedenými v odůvodnění podaných námitek. Nelze jí tak vytýkat, že nezvážila některé odborné otázky, které do řízení vnesli stěžovatelé až později.

[36] Správně odkázal krajský soud rovněž na zásadu, podle níž se přiměřeností zvoleného řešení může soud zabývat pouze tehdy, pokud se jí již zabývala v procesu územního plánování odpůrkyně. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011-43, totiž *„není možné po soudu požadovat, aby provedl odbornou úvahu ve směru vážení důležitých veřejných zájmů či veřejného zájmu a ochrany vlastnictví navrhovatelů, aniž by tuto úvahu před ním provedl příslušný správní orgán. Nejvyšší správní soud by takovýto postup považoval za rozporný s ústavní zásadou dělby moci, s právem na samosprávu i s ochranou právní jistoty dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali*

pokračování

*již v průběhu přípravy územně plánovací dokumentace a nyní tuto územně plánovací dokumentaci respektují.“ Ačkoli tak zmiňovanou nepřiměřenost stěžovatelé namítali již v procesu územního plánování, některé odborné otázky, které přímo navazovaly na posouzení přiměřenosti zvoleného řešení, vnesli do řízení až před krajským soudem.*

[37] S uvedeným souvisí rovněž obsahové požadavky na vypořádání námitek podaných proti návrhu územního plánu či jeho změny a na jeho odůvodnění. Podle nálezu Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, platí, že *„požadavky, vznášené Nejvyšším správním soudem vůči zastupitelstvu obce, pokud jde o detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami vlastníka pozemku, uplatněnými proti územnímu plánu, nesmí být přemrštěné. Takové přehnané požadavky jsou výrazem přepjatého formalismu, který ohrožuje funkčnost územního plánování a přispívá k narušení stability systému územního plánování a právních jistot občanů; lze je hodnotit jako nepřípustný zásah do práva na samosprávu.“* Podle nálezu Ústavního soudu ze dne 9. 12. 2013, sp. zn. I. ÚS 1472/12, je dále podstatné, že *„namítali-li navrhovatelé v projednávané věci nezákonnost jimi napadeného opatření obecné povahy - a nikoliv pouze nepřiměřený zásah do svých chráněných zájmů - měl (se) Nejvyšší správní soud ... jejich námitkami věcně zabývat - za předpokladu, že by tím nebyla zatížena práva jiných subjektů.“* Nejvyšší správní soud dále v této souvislosti v rozsudku ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 AOs 3/2013-29, konstatoval, že *„sama obecnost odůvodnění územního plánu takovýto případ zásadní nezákonnosti nepředstavuje.“*

[38] Pokud tak dotčená osoba podle § 52 odst. 2 stavebního zákona podá proti návrhu územního plánu či jeho změny konkrétní námitky, v nichž zpochybňuje navrhované řešení s poukazem na zásah do konkrétních práv či chráněných zájmů, je na odpůrci, aby zásah do těchto práv v rozhodnutí o námitkách odůvodnil. K náležitostem rozhodnutí o námitkách i odůvodnění územního plánu Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 18. 4. 2019, č. j. 9 As 65/2019-29, uvedl, že *„pro toto rozhodnutí (§ 53 odst. 1 stavebního zákona, § 172 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů) platí, že na jeho odůvodnění je třeba klást stejné požadavky jako na typická správní rozhodnutí. Musí z něj být seznatelné, z jakého důvodu považuje obec námitky uplatněné oprávněnou osobou za liché, mylné nebo vyvrácené nebo proč považuje předestírané skutečnosti za nerozhodné, nesprávné nebo jinými provedenými důkazy za vyvrácené (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169).“*

[39] Krajský soud se otázkou nesouhlasu stěžovatelů s vymezením nových zastavitelných ploch Z2-5 a Z2-6 formulovaného v námitkách proti změně č. 2 územního plánu zabýval v odst. 91 a 92 a v souvisejících pasážích odůvodnění rozsudku věnujících se konkrétní v námitkách předestírané problematice. Dospěl přitom k závěru, že ačkoli některé formulace odpůrkyně působily nepřesvědčivě a jejich účelem nebylo urovnat spor o využití území mezi ní a dotčenými vlastníky, uvedl, že námitky vypořádala dostatečně. Jinak řečeno konstatoval, že i přes formulační nedostatky a zkratkovitost lze shledat rozhodující důvody, jež odpůrkyni vedly k zamítnutí námitek. Nejvyšší správní soud k uvedenému doplňuje, že ačkoli odpůrkyně bezesporu disponuje komplexním povědomím o místních poměrech, nemohla jakkoli předvídat jednotlivé odborné otázky a navržená alternativní řešení, která nadto stěžovatelé vnesli do řízení až v návrhu na zrušení změny č. 2 územního plánu. Je současně těžko představitelné, že by si odpůrkyně v reakci na námitku dotčeného vlastníka učinila detailní rozbor každého myslitelného aspektu řešené otázky, a to široce i

nad rámec odůvodnění podané námitky. Na to ostatně poukázal i krajský soud například ve vztahu k navržené alternativě dopravního napojení nově vymezených zastavitelných ploch prostřednictvím vybudování nové pozemní komunikace.

[40] Nejvyššímu správnímu soudu tak není zřejmé, jakým způsobem měla podle stěžovatelů odpůrkyně komplexně vypořádat podané námitky. Stěžovatelé ostatně neuvedli, které konkrétní skutečnosti musela odpůrkyně znát i nad rámec výslovně zmíněných okolností v podaných námitkách, jež při jejich vypořádání zcela opomněla. Stěžovatelé zároveň namítli, že odpůrkyně měla v rámci vypořádání jejich námitek vyhodnotit, které veřejné zájmy převážily nad soukromými zájmy vlastníků pozemků, a své rozhodnutí odůvodnit, což měl posoudit následně krajský soud. Již v rozsudku ze dne 14. 2. 2013, č. j. 7 AOs 2/2012-53, však Nejvyšší správní soud uvedl, že „*je také potřeba odmítnout tvrzení navrhovatelky, že by se ve vypořádání námitek měly objevit důvody, proč u konkrétního záměru převažuje veřejný zájem nad ochranou majetku dotčených obyvatel, resp. obcí. Pokud je rozhodnutí o námitce negativní, musí v jeho odůvodnění zaznít důvody, proč nebylo námitce vyhověno. Rozhodnutí tedy přímo reaguje na konkrétní skutečnosti a argumenty uvedené v námitce. Odůvodnění zamítnutí námitek nelze ztotožňovat s odůvodněním samotného záměru obsaženého v návrhu zásad územního rozvoje.*“ Byť tak Nejvyšší správní soud citované závěry formuloval ve vztahu k odůvodnění rozhodnutí o námitkách podaných proti návrhu zásad územního rozvoje, týkají se zejména samotného odůvodnění vypořádání podaných námitek, a proto je lze využít i v nyní posuzované věci.

[41] Nejvyšší správní soud proto konstatuje, že krajský soud vyhodnotil vypořádání námitek podaných stěžovateli proti návrhu změny č. 2 územního plánu správně, přičemž nepovažuje za účelné jeho přesvědčivé závěry formulované ve výše citovaných pasážích odůvodnění napadeného rozsudku opakovat.

[42] Stěžovatelé dále namítli, že krajský soud nesprávně posoudil námitky nepřiměřenosti zásahu do jejich práv spočívajícího v neprokázání potřebnosti vymezení nových zastavitelných ploch, dále jejich nevhodnosti s ohledem na ochranu biotopu Lhoteckého rybníka a problematičnosti dopravního napojení území. V této souvislosti měl převážet zájem na ochraně veřejného zájmu na zajištění bezpečnosti osob pohybujících se po obecní komunikaci, dále na ochraně přírody a krajiny a na ochraně vlastnických práv stěžovatelů. Odpůrkyně konkrétně nejprve nedodržela požadavky na komplexní, jasné a přesvědčivé odůvodnění potřebnosti nových zastavitelných ploch Z2-5 a Z2-6.

[43] Cílem územního plánování je podle § 18 odst. 1 stavebního zákona *vytvářet předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území, spočívající ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území a který uspokojuje potřeby současné generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích.* Uvedené ustanovení vyjadřuje spolu s § 18 odst. 2 stavebního zákona, který zavazuje k tomu, aby územní plánování zajistilo *předpoklady pro udržitelný rozvoj území soustavným a komplexním řešením účelného využití a prostorového uspořádání území s cílem dosažení obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území*, základní principy územního plánování (srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2016, č. j. 6 As 39/2016-66). Regulace využití území je otázkou přesahující rámec života jedné i více generací, a proto musí být povznesena nad momentální krátkodobé či dokonce okamžité potřeby té či oné politické reprezentace

pokračování

vzešlé z výsledků voleb (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, č. 1462/2008 Sb. NSS).

[44] Uvedené hodnoty musí být nejen pojmenovány a specifikovány, ale také věrohodně doloženy. Veřejným zájmem může být potřeba zajistit dostatečné množství stavebních pozemků pro individuální bytovou výstavbu občanů obce i pro občanskou vybavenost, místní výrobu atp. Územní plán přináší ve své konkrétní podobě některým osobám prospěch (obvykle především majetkový), pro jiné představuje v různých materiálních i nemateriálních formách újmu. Tento fakt je bezpochyby skutečností, ke které musí zpracovatel územního plánu i ten, kdo jej schvaluje, přihlížet a očekávané klady a zápory územního plánu musí vyvažovat tak, aby při zachování sledovaného veřejného zájmu nedocházelo k individuálním výhodám a nepřiměřeným újmám (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2010, č. j. 8 Ao 1/2010-89).

[45] Vzhledem k výše uvedenému je tak smyslem § 55 odst. 4 stavebního zákona ochrana proti neodůvodněné a nedostatečně prověřené přeměně nezastavěného území na území zastavěné. Ustanovení § 55 odst. 4 stavebního zákona stanoví hmotněprávní podmínku, podle níž lze další zastavitelné plochy změnou územního plánu vymezit pouze na základě prokázání nemožnosti využít již vymezené zastavitelné plochy a potřeby vymezení nových zastavitelných ploch. Pořizovatel změny územního plánu je tedy povinen nejprve vyhodnotit stávající situaci ohledně využití zastavitelných ploch územním plánem v platném znění. Následně je povinen prokázat existenci potřeby vymezení nových zastavitelných ploch a v souvislosti s tím vyhodnotit, zda dosud vymezené zastavitelné plochy jsou již plně využity, případně na základě jakých skutečností nelze kapacitu již vymezených zastavitelných ploch plně využít. Ustanovení § 53 odst. 5 písm. f) stavebního zákona pak ukládá pořizovateli změny územního plánu povinnost zahrnout výsledek tohoto postupu, tj. vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch, do odůvodnění změny územního plánu (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2010, č. j. 9 Ao 4/2010-27, a ze dne 4. 8. 2010, č. j. 4 Ao 3/2010-54).

[46] Odůvodněním potřebnosti vymezení nových zastavitelných ploch se krajský soud zabýval v odst. 63 až 71 odůvodnění napadeného rozsudku. Dospěl k závěru, že odpůrkyně vyjmenovala konkrétní důvody v kapitole J - Vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeb vymezení zastavitelných ploch textové části změny č. 2 územního plánu. Z příslušné pasáže odůvodnění je zřejmé, že ačkoli dosud vymezené zastavitelné území odpůrkyně nebylo k zástavbě plně využito a jeho naplnění se neočekává ani v dohledné době, přičemž je v obci stále dostatek ploch určených k bydlení, přesto odpůrkyně vymezila plochy Z2-5 a Z2-6 jako zastavitelné. Své rozhodnutí zdůvodnila jejich menší rozlohou, kterou částečně kompenzovala zrušením územní rezervy v ploše R05. Dále zmínila vhodnost lokality s ohledem na možnost jejího napojení na dálnici D4, zájem o výstavbu v místní části Lhotka a rovněž ekonomické hledisko spočívající v zajištění rentability nově vybudované splaškové kanalizace v území.

[47] Z citovaného odůvodnění je zřejmé, že odpůrkyně řádně vyhodnotila otázku potřebnosti vymezení nových zastavitelných ploch a v textové části změny č. 2 územního plánu vyjmenovala konkrétní okolnosti, z nichž je patrná dosavadní nenaplněnost

zastavitelných ploch odpůrkyně. Zároveň odkázala na důvody, které ji přesto vedly k vymezení předmětných ploch jako zastavitelných. Z uvedeného má tak Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem za to, že odpůrkyně své rozhodnutí řádně odůvodnila a uvedla konkrétní důvody, které ji k němu vedly.

[48] Ke konkrétním důvodům vymezení zastavitelných ploch stěžovatelé namítli, že z odůvodnění změny č. 2 územního plánu potřebnost nových zastavitelných ploch zřejmá není. Za relevantní důvody pro jejich vymezení totiž nelze považovat poptávku po bydlení v lokalitě Lhotka ani zajištění rentability vybudované kanalizace. Nadto v lokalitě Lhotka již jedna zastavitelná plocha je, přičemž odpůrkyně nevysvětlila její nedostatečnost. Pokud vymezení ploch Z2-5 a Z2-6 odůvodnila rovněž zrušením plochy územní rezervy R05, stěžovatelé namítli, že nově vymezené zastavitelné území je větší než jmenovaná původní územní rezerva.

[49] Podle odborné literatury *„odůvodnění potřeby vymezení zastavitelných ploch bude v souladu s konkrétními podmínkami v území, potřebou jeho rozvoje a s ohledem na ochranu hodnot v území vycházet zejména z demografického vývoje obce a případně z její polohy v rozvojové oblasti nebo ose (zvýšený tlak na změny v území). Odůvodnění by mělo být opřeno o odborné vyhodnocení podpořené výpočtem, jaká je potřeba vymezení zastavitelných ploch s rozdílným způsobem využití (§ 3 a násl. OPVÚ). Na základě toho by mělo být stanoveno, jaká část z této potřeby je možné realizovat v zastavěném území a teprve poté by měly být vymezovány zastavitelné plochy. Přitom je nutné přihlídnout k tomu (zvláště u větších měst), že dostatek ploch jednoho způsobu využití v jižní části obce ještě nemusí znamenat, že není možné vymezit plochy pro tento způsob využití v severní části obce.“* (Machačková, J. a kol. Stavební zákon. Komentář. 3. vydání. Praha C. H. Beck, 2018, s. 285). Z uvedeného vyplývá, že ani dostatek zastavitelných ploch určených pro bydlení v rodinných domech v jedné části obce nutně nemusí znamenat, že nebude možné vymezit novou zastavitelnou plochu v jiné části obce.

[50] V této souvislosti Nejvyšší správní soud opětovně zdůrazňuje, že v procesu územního plánování není nikdy možné zajistit rozvoj ku prospěchu všech za současné záruky dosavadních standardů života pro všechny, kterých se územní plány týkají. V procesu územního plánování dochází k vážení řady zájmů soukromých i veřejných a výsledkem pak 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. Nejvyšší správní soud se při hodnocení zákonnosti územně plánovací dokumentace řídí zásadou zdrženlivosti (srov. již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 2 Ao 2/2007).

[51] Stanovit funkční využití pozemků a jeho rozvoj při splnění všech cílů a zásad územního plánování proto zůstává činností, do které správní soudy mohou pouze minimálně zasahovat. Správním soudům nepřísluší přezkoumávat, zda by bylo pro určitý pozemek vhodnější zvolit ten či onen způsob funkčního využití. Jejich úkolem není ani

pokračování

dotvářet územní plány. Co jim však přezkoumávat přísluší, je to, zda změnu územního plánu přijal pravomocí nadaný a kompetentní orgán a zda při tom postupoval zákonem předepsaným způsobem, a zda zásahy do vlastnických práv učiněné schválením územního plánu měly ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody, přičemž musí být uskutečněny jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2018, č. j. 4 As 281/2018-41, ze dne 27. 7. 2017, č. j. 9 As 302/2016-68, či ze dne 30. 8. 2017, č. j. 6 As 67/2017-38).

[52] Vzhledem k výše uvedenému má Nejvyšší správní soud za to, že odpůrkyně řádně prokázala potřebnost vymezení nových zastavitelných ploch. Sama poukázala na skutečnost, že dosud nebyly plně využity již vymezené zastavitelné plochy, uvedla však konkrétní důvody, proč se přesto rozhodla vymežit nové zastavitelné plochy v jiné části obce. V posuzovaném případě nelze odhlédnout ani od skutečnosti, že stěžovatelé námitky proti změně č. 2 územního plánu odůvodňovali zejména nedostatečností dopravního napojení předmětných ploch kapacitně vyhovující pozemní komunikací a s tím souvisejícím zásahem do jejich vlastnických práv. Na otázku, proč odpůrkyni nepostačila již určená zastavitelná plocha v lokalitě Lhotka, stěžovatelé upozornili až v řízení před krajským soudem, který se jí tak nemohl zabývat v „první linii“. Jedná se totiž o vyhodnocení odborné otázky, která z předmětných ploch byla pro potřeby odpůrkyně vhodnější a zdali převážil zájem na využití stávající zastavitelné plochy nebo zásah do práv stěžovatelů prostřednictvím vymezení nových zastavitelných ploch. Stěžovatelé argumentačně nerozvedli ani tvrzení, že poptávka po výstavbě v konkrétní lokalitě obce a ekonomické hledisko spočívající v zajištění rentability nově vybudované splaškové kanalizace nejsou dostatečnými důvody pro prokázání potřebnosti vymezení nových zastavitelných ploch.

[53] Krajský soud dále správně poukázal na skutečnost, že nově vymezené zastavitelné území v plochách Z2-5 a Z2-6 bylo rovněž dotčeno územní rezervou, do níž patřilo území menších (sub)ploch s využitím BV - Bydlení v rodinných domech. Podle stěžovatelů však ani předchozí zařazení oblasti do územní rezervy automaticky neznamená, že bude nutně zastavěno. V posuzovaném případě nadto bylo do územní rezervy zařazeno jen území soukromé a veřejné zeleně. Přesto zmíněná územní rezerva dlouhodobě omezovala práva vlastníků pozemků, aniž by odpůrkyně pravidelně ověřovala její trvající potřebnost. Vzhledem k uvedenému tak stěžovatelům vzniklo legitimní očekávání, že se v daném území stavět nebude.

[54] Povahou institutu územní rezervy se Nejvyšší správní soud zabýval např. v rozsudcích ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-17, ze dne 14. 2. 2013, č. j. 7 AOs 2/2012-53, či ze dne 30. 8. 2017, č. j. 6 As 67/2017-38. Z uvedených rozhodnutí vyplývá, že v území dotčeném územní rezervou je i nadále možno činit změny, ovšem s výjimkou těch, které by znemožnily či podstatně ztížily budoucí využití území způsobem, pro nějž má být území prověřeno. Územní rezerva je tedy prostorem, jehož případné budoucí využití pro uvažovaný záměr se má teprve prověřit. Představuje omezení dočasného charakteru, je proto zcela na místě, aby trvala pouze po dobu nezbytnou pro prověření možnosti využití území pro stanovený záměr. Územní rezerva do práv vlastníků dotčených nemovitostí zasahuje, nicméně toliko dočasným omezením vlastníků dotčených nemovitostí,

a to pouze omezením v možnosti realizovat záměry, které by mohly znemožnit či podstatně ztížit budoucí využití území.

[55] Se stěžovateli lze souhlasit, že podstatným charakteristickým znakem územní rezervy je její dočasnost. Ačkoli nepředstavuje stavební uzávěru, vlastníky dotčených nemovitostí v možnosti využití jejich nemovitostí omezuje (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-18, č. 2698/2012 Sb. NSS). Je proto zcela na místě, aby toto omezení trvalo co nejkratší dobu, tj. dobu nezbytnou pro prověření možnosti využití území pro stanovený záměr. Samotné umístění územní rezervy bude často dostatečně (a tedy v souladu s požadavkem proporcionality) odůvodněno tím, že je uvažováno o využití území, a prozatím proto bude vhodné dané území „blokovat“ do doby, než bude připravena podrobnější dokumentace. V případě dlouhodobého bezdůvodného ponechávání území v kategorii územní rezervy by však již byla situace zcela jiná, neboť by musel být zřejmý pádný důvod, proč dosud nebylo území prověřeno.

[56] V posuzovaném případě však nebyla předmětem sporu otázka zákonnosti vymezení územní rezervy ani případné nesplnění povinnosti odpůrkyně prověřit, zdali je nadále potřebná. Nelze zároveň odhlédnout od skutečnosti, že stěžovatelé proti omezení předmětného území územní rezervou brojí pouze s motivací zabránit budoucí výstavbě v tomto území. Jinak řečeno, územní rezerva zasahující do části území nově vymezeného do ploch Z2-5 a Z2-6 nijak nezasahovala do práv stěžovatelů. Jejich pozemky se totiž nachází mimo zmíněnou územní rezervu, a nejsou tak ve výkonu svých vlastnických práv nijak dotčeni. Pokud tak stěžovatelé namítali, že vlastníci pozemků zařazených do územní rezervy byli po nepřiměřeně dlouhou dobu omezováni ve výkonu svých vlastnických práv rozhodnutím odpůrkyně, není Nejvyššímu správnímu soudu zřejmé, jak se toto omezení zmíněných vlastníků osobně dotýká samotných stěžovatelů. Cílem předestřené argumentace stěžovatelů je tak pouze dosáhnout zrušení územní rezervy.

[57] Nejvyšší správní soud přisvědčuje stěžovatelům, že zařazení určitého území do územní rezervy automaticky neznamená, že bude v budoucnu zastavěno. Podle závěrů formulovaných v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2018, č. j. 1 As 161/2018-44, na který odkázal rovněž krajský soud, platí, že *„existuje-li však vymezení určitého pozemku jako územní rezervy, avizuje to představu orgánu územního plánování o tom, jakým způsobem by měla být plocha v budoucnu využita. Vlastník pozemku pak může očekávat, že územní rezerva se zpravidla po přistoupení dalších předpokladů „překlopí“ do totožného vymezení funkčního využití území. Takové očekávání však nezakládá právo, aby se tak stalo. Bude-li územní rezerva z legitimního důvodu využita jiným, než původně plánovaným způsobem, nezakládá to nutně bez dalšího zásah do vlastnického práva vlastníka pozemku.“* Stěžovatelé si tak mohli být vědomi záměrů odpůrkyně ohledně budoucího využití území k bydlení.

[58] Stejně tak jako samotná územní rezerva nezakládá konkrétní využití území a avizuje teprve budoucí potřebu jejího prověření, nelze ze skutečnosti, že dosud nebylo území určeno jako zastavitelné, resp. že územní rezerva trvala několik let a dosud se na příslušných pozemcích nestavělo, automaticky dovodit legitimní očekávání, že se na daném území stavět nikdy nebude. Taková argumentace by totiž vyloučila prakticky jakýkoli rozvoj zastavěného území obce a jeho případné další rozšiřování výstavbou. Jinými slovy, pokud určité území dosud zastavěno nebylo a neexistuje ani žádný konkrétní záměr území

pokračování

k výstavbě v budoucnu určit, neznamena to, že tomu tak bude i nadále. Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 21. 9. 2009, č. j. 6 Ao 3/2009-76, č. 2201/2011 Sb. NSS, charakterizoval územní plánování jako „dlouhodobý proces, v němž se střetávají různé typy zájmů - vyhovění jednomu typu zájmů obvykle povede k poruše ve vztahu k zájmu jinému (či jiného). Jestliže do řešení po určitou dobu předvídaného vstoupí nová skutečnost, která významně modifikuje předpoklady, s nimiž výchozí fáze pořizování územního plánu počítaly, nelze než takovou skutečnost reflektovat. Z existence dřívějšího územního plánu či řešení navrhovaných v raných fázích územních plánování nelze dovozovat vytvoření „závazné správní praxe“ - tím by byla popřena sama podstata územního plánování.“ Ani z principu legitimního očekávání proto nelze v procesu územního plánování dovozovat požadavek na zachování *statu quo*.

[59] V rozsudku ze dne 12. 9. 2008, č. j. 2 As 49/2007-191, č. 2479/2012 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud doplnil, že nikdo nemá veřejné subjektivní právo na to, aby poměry území, v němž se nachází jeho majetek, byly navždy konzervovány a nemohly se změnit (srov. dále rovněž již citovaný rozsudek ve věci sp. zn. 2 Ao 3/2011). Argumentace stěžovatelů by tak prakticky znemožnila smysl a účel územního plánování a rozšiřování jednotlivých obcí. Nadto stěžovatelé neuvedli žádné konkrétní skutečnosti, z nichž dovozují své legitimní očekávání, že se na předmětném území již stavět nebude. K takovému závěru totiž dospěli pouze s ohledem na skutečnost, že územní rezerva tížila území, kam spadají rovněž nově vymezené plochy Z2-5 a Z2-6, excesivně dlouhou dobu, čímž prakticky pozbyla svůj smysl. Jak však již Nejvyšší správní soud zdůraznil výše, stěžovatelé konkrétně neuvedli, jak omezení spočívající ve vymezené územní rezervě zasáhlo do jejich vlastnických práv a jak jí byli omezeni.

[60] Stěžovatelé současně nijak nedoložili své tvrzení, že územní rezerva se dotýkala pouze částí ploch Z2-5 a Z2-6 s využitím jako soukromá a veřejná zeleň. Krajský soud totiž již v odst. 64 odůvodnění napadeného rozsudku uvedl, že územní rezerva zahrnovala (sub)plochy s využitím jako bydlení v rodinných domech. V této souvislosti dále správně poukázal na skutečnost, že stěžovatelé v podaných námitkách proti návrhu změny č. 2 územního plánu nijak konkrétně nerozvedli, proč odpůrkyně neměla koncepci vymezené územní rezervy následovat a pro předmětné území měla zvolit jiné funkční využití, případně proč jim vzniklo legitimní očekávání, že území nakonec k výstavbě určeno nebude. Uvedenou problematiku poměřování jednotlivých zájmů dotčených vlastníků s ohledem na tvrzenou nezákonnost územní rezervy tak přdestřela poprvé až v řízení před krajským soudem, v důsledku čehož odpůrkyně neměla možnost na tuto argumentaci reagovat.

[61] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že krajský soud posoudil otázku prokázání potřebnosti využití nových zastavitelných ploch dostatečně, přičemž své závěry řádně odůvodnil. Ve shodě s krajským soudem proto konstatuje, že odpůrkyně řádně odůvodnila a prokázala potřebu vymezit nové zastavitelné plochy, a to rovněž s ohledem na územní rezervu zahrnující části nově vymezených ploch Z2-5 a Z2-6.

[62] Stěžovatelé dále namítli, že nově vymezená plocha Z2-6 nepříznivě zasáhne nejen do biotopu Lhoteckého rybníka, ale rovněž do vzdálenějších mokřadů a luk, které jsou přírodně cennými biotopy, na což poukazovali již v podaných námitkách.

[63] Ani s touto námitkou se však Nejvyšší správní soud neztotožnil. Otázkou přiměřenosti zásahu do ochrany cenného biotopu rostlin a živočichů se krajský soud zabýval v odst. 78 až 88 odůvodnění napadeného rozsudku. Shledal, že na předmětném území skutečně žijí chráněné druhy rostlin a živočichů. Zabýval se dále požadavky stanovenými v podkapitolách F.2 a K5 textové části změny č. 2 územního plánu na jejich zachování a ochranu pro případ budoucí výstavby. Konstatoval, že každý budoucí stavební záměr bude podmíněn souhlasným stanoviskem orgánu ochrany přírody k otázce, zdali bude nutné vypracovat zhodnocení vlivů na přírodu a krajinu. Z uvedeného je tak zřejmé, že u každého konkrétního stavebního záměru zamýšleného v plochách Z2-5 a Z2-6 bude orgán ochrany přírody vážit, jak konkrétně bude nutné za účelem zachování a ochrany biologicky cenného biotopu postupovat.

[64] Pokud jde o stěžovateli odkazovanou ochranu mokřadů a luk, krajský soud dále v odst. 84 odůvodnění napadeného rozsudku nepominul další regulativy zakotvené v zákoně o ochraně přírody, jež podmíní budoucí výstavbu v lokalitě právě ochranou zde žijících rostlin a živočichů. Z uvedeného je tak zřejmé, že budoucí výstavba v nově vymezených zastavitelných plochách Z2-5 a Z2-6 bude vázána jak regulativy zakotvenými ve změně č. 2 územního plánu, tak ustanoveními zákona o ochraně přírody, které ze zásahu do předmětného biotopu stanovuje nenárokové výjimky. Bude tak na rozhodnutí orgánu ochrany přírody a krajiny, jak a zdali bude možné konkrétní stavební záměr v území provést. V tomto ohledu se přitom vymezené ochranné regulativy nezaměřily pouze na Lhotecký rybník, ale na předmětné plochy jako celek, tj. včetně zmíněných biologicky cenných mokřadů a luk.

[65] Stěžovatelé konečně k nepřiměřenosti a nevhodnosti vymezení ploch Z2-5 a Z2-6 poukázali na jejich nedostatečné dopravní napojení, což označili za klíčový nedostatek, na který poukazovali již v procesu územního plánování. Namítli, že obecní komunikace ve stávající podobě je nedostatečná a není dostatečně široká. Pozemky odpůrkyně, po nichž obecní komunikace vede, totiž mají na šířku pouze 5 m, v nejužším místě dokonce pouze 4,3 m a asfaltová pozemní komunikace je široká pouze 3 m. Vzhledem k tomu, že bude zmíněná obecní komunikace sloužit k dopravní obslužnosti předmětných ploch, je nutno ji podle stěžovatelů posuzovat jako celek, nikoli jako jednotlivé úseky. Krajský soud však tyto námitky nevyhodnotil.

[66] Krajský soud se však otázkou dopravní obslužnosti předmětných ploch zabýval velmi podrobně, a to v odst. 30 až 53 odůvodnění napadeného rozsudku. Ke stěžovatelům uváděným šířkovým údajům obecní komunikace konstatoval, že o parametrech obecní komunikace vedoucí podél pozemků stěžovatelů není sporu. Zároveň však v odst. 35 zdůraznil, že jimi uváděná šířka asfaltové pozemní komunikace, tj. 3 m, vyhovuje požadavkům § 22 odst. 2 a § 20 odst. 7 vyhlášky č. 501/2006 Sb. I obecní komunikace vedoucí podél existující zástavby v lokalitě Lhotka tak splňuje podmínky na minimální šířku pozemní komunikace, a to i přes skutečnost, že se zmíněná ustanovení části třetí vyhlášky č. 501/2006 Sb. na již zastavěné území neaplikují. Své závěry pak podložil odkazy na relevantní judikaturu Nejvyššího správního soudu. Co se týče obecní komunikace v části předmětného území, které je nově zařazeno do ploch Z2-5 a Z2-6, počítá změna č. 2 územního plánu s jejím rozšířením podle požadavků výše citovaných ustanovení vyhlášky č. 501/2006 Sb. Změna č. 2 územního plánu pak na str. 25 a 26 jejího odůvodnění zmiňuje

pokračování

rovněž nutnou úpravu stávající obecní komunikace vedoucí podél pozemků stěžovatelů a osazení dopravních značek za účelem bezpečnosti provozu v dané oblasti.

[67] Z uvedeného vyplývá, že krajský soud se zabýval otázkou dopravní obslužnosti a související dostatečnosti obecní komunikace v komplexnosti, přičemž aktuální stav obecní komunikace hodnotil jako celek. Vzhledem ke skutečnosti, že část obecní komunikace prochází již zastavěným územím, v důsledku čehož jsou její úpravy či rozšíření obtížná až nemožná, musel tato specifika krajský soud zohlednit. Akcentoval rovněž zamýšlené úpravy obecní komunikace za účelem zajištění kapacitně vyhovující dopravní obslužnosti nově vymezených ploch Z2-5 a Z2-6. Ačkoli tak lze pochopit požadavek stěžovatelů, aby odpůrkyně zajistila dostatečně širokou pozemní komunikaci sloužící k dopravní obslužnosti předmětných ploch, nelze odhlédnout od situace, že sami stěžovatelé některá navržená řešení odmítali. Konkrétně brojili proti vybudování zcela nové pozemní komunikace odpovídající parametrům vyhlášky č. 501/2006 Sb.

[68] Nejvyšší správní soud v této souvislosti doplňuje, že krajský soud se podrobně vypořádal rovněž s odůvodněním vypořádání námitek podaných stěžovateli k dané problematice proti návrhu změny č. 2 územního plánu. Řádně vysvětlil, z jakých důvodů lze přes některé neobratné formulace považovat odůvodnění rozhodnutí odpůrkyně o námitkách za přezkoumatelné. Zohlednil rovněž skutečnost, že řadu odborných otázek, jež jsou součástí vyhodnocení přiměřenosti zvoleného řešení ve změně č. 2 územního plánu, vnesli stěžovatelé do řízení až před krajským soudem. Nejvyšší správní soud nemá přesvědčivě odůvodněným závěrům krajského soudu co vytknout, a proto nepovažoval za účelné ani opakovat jeho podrobnou argumentaci. Vzhledem k uvedenému uzavírá, že krajský soud vyhodnotil otázku přiměřenosti zásahu do práv stěžovatelů změnou č. 2 územního plánu z hlediska dostatečné dopravní obslužnosti ploch Z2-5 a Z2-6 a zároveň otázku dostatečnosti vypořádání námitek stěžovatelů odpůrkyní správně a své závěry řádně odůvodnil.

[69] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že krajský soud posoudil všechny výše specifikované sporné právní otázky správně a své závěry řádně odůvodnil. Důvody kasační stížnosti uvedené v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. tak nebyly naplněny.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[70] S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[71] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud tak, že odpůrkyně má vůči stěžovatelům právo na náhradu nákladů řízení, které důvodně vynaložila, neboť stěžovatelé v něm neměli úspěch (§ 60 odst. 1 věta první za použití § 120 s. ř. s.). Procesně úspěšná odpůrkyně je totiž malou obcí, u které nelze předpokládat odpovídající odborné personální vybavení pro zastupování v soudním řízení správním (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47, č. 3228/2015 Sb. NSS).

[72] Důvodně odpůrkyní vynaložené náklady řízení o kasační stížnosti stěžovatelů tvoří odměna za zastupování advokátem, která byla určena podle § 11 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 7 a § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“), a to za jeden úkon právní služby ve výši 3.100 Kč (vyjádření ke kasační stížnosti). Náhrada hotových výdajů (režijní paušál) činí podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu 300 Kč za jeden úkon právní služby. Jelikož je zástupce odpůrkyně plátcem daně z přidané hodnoty, musí být tato odměna a náhrada hotových výdajů podle § 57 odst. 2 s. ř. s. zvýšena o částku 714 Kč odpovídající této dani v sazbě 21 %. Nejvyšší správní soud nepřiznal odpůrkyni náhradu nákladů řízení za úkon podle § 11 odst. 1 písm. c) advokátního tarifu (další porada s klientem přesahující jednu hodinu), jelikož její uskutečnění odpůrkyně soudu nijak nedoložila. Celkové důvodně vynaložené náklady odpůrkyně v řízení o kasační stížnosti stěžovatelů tak činí 4.114 Kč. Proto Nejvyšší správní soud uložil procesně neúspěšným stěžovatelům povinnost společně a nerozdílně zaplatit tuto částku úspěšné odpůrkyni na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti, a to k rukám jejího zástupce. Ke splnění této povinnosti stanovil Nejvyšší správní soud přiměřenou lhůtu třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 20. září 2023

JUDr. Jiří Palla  
předseda senátu