



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Petry Weissové a soudců JUDr. Faisala Husseiniho a JUDr. Jiřího Pally v právní věci navrhovatelky: **L. K.**, zast. Mgr. Michalem Hrnčířem, advokátem, se sídlem Karolinská 661/4, Praha 8, proti odpůrkyni: **obec Zlonín**, se sídlem Zlonín 8, zast. JUDr. Janem Brožem, Ph.D., advokátem, se sídlem Teplého 2786, Pardubice, za účasti osob zúčastněných na řízení: I) DASSETO s.r.o., se sídlem Rybná 24, Praha, II) J. M., III) P. S., všichni zast. Mgr. Ivanou Sládkovou, advokátkou, se sídlem Pernerova 35, Praha, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy odpůrkyně ze dne 10. 2. 2021, č. 1/2021, kterým byl vydán územní plán obce Zlonín, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelky proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 17. 9. 2021, č. j. 55 A 30/2021-143,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Navrhovatelka **je povinna** zaplatit odpůrkyni náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 10.968,61 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám JUDr. Jana Brože, Ph.D., advokáta.
- III. Osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Navrhovatelka se návrhem podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), domáhala u Krajského soudu v Praze (dále jen „krajský soud“) zrušení opatření obecné povahy označeného v záhlaví (dále jen „územní plán“) eventuálně jeho vymezených částí. Navrhovatelka uvedla, že byla zkrácena na svém vlastnickém právu k pozemkům p. č. XA, XB, XC, XD, XE, XF a XG v katastrálním území a obci Z.

[2] Ve vztahu k pozemku p. č. XE uvedla, že část tohoto pozemku byla v původním územním plánu (z roku 2002) i v prvním návrhu územního plánu zařazena do lokality Z1 pro funkční způsob využití technická infrastruktura – vodní hospodářství (TW), zatímco napadeným územním plánem byla plocha Z1 zrušena. Ve vztahu k pozemkům p. č. XB, XC a XD uvedla, že jejich části byly v původním územním plánu i v prvním návrhu územního plánu zařazeny do lokality Z4 pro funkční způsob využití OC, čistě obytné území, zatímco napadeným územním plánem byla plocha Z4 zrušena. Ohledně pozemku p. č. XA navrhovatelka uvedla, že sousedí s pozemky p. č. XH, XI a XJ, které jsou zařazeny do lokality Z12, jež je napadeným územním plánem funkčně vymezena jako občanské vybavení veřejné. Ve vztahu k pozemkům p. č. XF a XG sdělila, že jsou dotčeny stanovením regulativů ohledně typu výstavby a přípustnosti parkování.

[3] Navrhovatelka považovala zejména zrušení podstatné části zastavitelných ploch (plochy Z1 a Z4) za rozporné se zásadou legitimního očekávání a předvídatelnosti územního plánování, resp. jeho kontinuity. Daná změna byla provedena zcela nečekaně až po vydání prvního návrhu územního plánu, který obsahoval podobné vymezení zastavitelných ploch jako původní územní plán, a to na základě Koordinovaného stanoviska Krajského úřadu Středočeského kraje z 2. 7. 2020 (dále jen „Koordinované stanovisko“). Tato zásadní změna tak neměla proběhnout v podobě úpravy návrhu územního plánu, ale zastupitelstvo obce mělo pořídit a schválit zcela nový návrh. K tomu dle navrhovatelky přistupuje, že nepřezkoumatelné je jak Koordinované stanovisko, tak vypořádání jejích námitek vůči návrhu územního plánu. Nepodložené jsou závěry týkající se údajné nežádoucnosti další bytové výstavby v obci, přičemž územní plán pak ve svém důsledku nesplňuje kritéria proporcionality a je vůči navrhovateli diskriminační. V této souvislosti má být vymezení lokality Z12 nedůvodné; odnětí kvalitní zemědělské půdy, která se v místě nachází, ze zemědělského půdního fondu není opodstatněné a je v rozporu s tím, jak bylo přistupováno k ploše Z4.

[4] Odpůrkyně k návrhu uvedla, že je malou obcí v blízkosti Prahy, kterou sužuje nedostatek služeb, problémy se zásobováním pitnou vodou a kapacitou čističky odpadních vod. To je důsledek skokového nárůstu počtu obyvatel v posledních letech, na čemž měli svými developerskými aktivitami podíl i navrhovatelka a její syn. V tomto smyslu bylo zvolené zrušení zastavitelných ploch legitimním krokem, který nadto navazoval na Koordinované stanovisko, jímž byla odpůrkyně vázána. Všechny otázky, které navrhovatelka nadnesla ve svých připomínkách k návrhu územního plánu, byly řádně vypořádány. V návaznosti na toto vypořádání nelze shledat postup vůči navrhovateli ani za diskriminační, ani za nepřiměřený. Důvody pro vymezení plochy Z12, zachování plochy Z3, a naopak zrušení plochy Z1 a Z4 jsou opodstatněné. Navrhovatelka ani sama nenadnesla, jak by měl být zásah do jejích práv minimalizován, neboť stále toliko trvala na tom, že např. u funkční plochy Z4 má i do budoucna jít o plochu pro bydlení a nezmínila žádné alternativy k takovému řešení.

[5] Krajský soud po seznámení se s návrhem, vyjádřením odpůrkyně, replikou navrhovatelky a vyjádření osob zúčastněných na řízení návrh zamítl.

[6] Krajský soud předně shledal aktivní legitimaci navrhovatelky k podání návrhu, a to i v případě plochy Z12, což navrhovatelka opírala o blízkost této plochy k jejímu pozemku p. č. XA (v tomto rozsahu odpůrce aktivní legitimaci navrhovatelky popíral). Zároveň však krajský soud považoval návrh za nedůvodný, a to v první řadě proto, že územní plán je přezkoumatelný. Důvody pro vymezení nových zastavitelných ploch,

pokračování

a naopak pro zrušení některých stávajících zastavitelných ploch, jsou v něm uvedeny. Reflektují nedostatečnou infrastrukturu v místě a reagují na navrhovatelčiny námitky proti návrhu územního plánu. To se týká rovněž přezkoumatelnosti Koordinovaného stanoviska. Toto Koordinované stanovisko se vyjadřovalo k problematice ochrany zemědělského půdního fondu v souvislosti s návrhem územního plánu. V relevantních souvislostech se vyslovilo k původně navrhovanému záboru zemědělské půdy, a že tento zábor neodpovídá potřebám rozvoje obce. Na to pak odpůrce navázal v procesu přijímání územního plánu a poukázal na demografický vývoj a otázky dalšího rozvoje obce. Nebylo přitom třeba, aby Koordinované stanovisko rozebíralo každou plochu z pohledu bonity půdy, či aby poskytovalo podrobný návod pro pořizovatele územně plánovací dokumentace ohledně odůvodnění každé navrhované plochy, u níž dochází k záboru zemědělského půdního fondu.

[7] Konkrétně v případě plochy Z4 rozhodla odpůrkyně o námitkách navrhovatelky zcela přezkoumatelně. Zrušení její zastavitelnosti, a naopak vytvoření zastavitelné plochy Z12, bylo provedeno s ohledem na demografický vývoj v obci, potřebu plochy pro občanskou vybavenost a také na to, že výsledný zábor zemědělského půdního fondu byl výrazně nižší oproti původnímu návrhu územního plánu. Roli hrál i odkaz na problematiku zásobování vodou. Územní plán je v tomto směru v souladu i s principem proporcionality. Dřívější územní plán totiž dostatečně nereagoval na celkový vývoj v obci, resp. k negativnímu vývoji i přispěl, a proto bylo třeba do budoucna zredukovat rozsah zastavitelných ploch, snížit zatížení zemědělského půdního fondu a zajistit podmínky pro harmonický rozvoj obce. Vůči navrhovatelce pak nebylo diskriminační, že územní plán naopak ponechal zastavitelnost plochy Z3, neboť v jejím případě šlo o plochu, která není srovnatelná, a to už s ohledem na menší počet domů, které je na ní možné postavit. Navíc plocha Z4 zdaleka nebyla jedinou zastavitelnou plochou, kterou územní plán oproti původnímu návrhu (či dřívějšímu územnímu plánu) zrušil. Je také relevantní, že od roku 2002, kdy byl přijat dřívější územní plán, navrhovatelka výrazně nepokročila v lokalitě Z4 k plánované výstavbě rodinných domů. V tom, že oproti zmíněnému územnímu plánu z roku 2002 byly některé zastavitelné plochy zrušeny, nelze v kontextu věci spatřovat porušení kontinuity územního plánování.

[8] Krajský soud nepovažoval za důvodné ani námitky týkající se zrušení lokality Z1 pro technickou infrastrukturu za současného vymezení lokality Z12 pro občanskou vybavenost. Zastavitelná plocha Z1 totiž byla zrušena spolu s většinou ostatních zastavitelných ploch v souladu s legitimním cílem odpůrkyně zastavitelné plochy redukovat. Požadavek navrhovatelky na zařazení pozemku p. č. XE do ploch pro bydlení či občanskou vybavenost nebylo dle krajského soudu možné vnímat jako návrh na minimalizaci zásahu, neboť se jím domáhala zhodnocení svého pozemku, nikoliv (alespoň částečného) zachování původního účelu (plocha pro technickou infrastrukturu). Nebylo však povinností odpůrkyně upřednostnit pro umístění plochy občanské vybavenosti pozemek navrhovatelky jen proto, že jeho část byla dosud zařazena do zastavitelných ploch pro vodní hospodářství. Odpůrkyně v odůvodnění územního plánu uvedla, proč pozemek p. č. XE považuje za nevhodný k zastavění.

[9] Pochybení konečně krajský soud neshledal ani ve vymezení lokality Z12 pro občanskou vybavenost. Ta totiž byla na území obce nedostatečná, proto ve svém důsledku ob stojí závěr o zájmu převažujícím nad zájmem na ochranu zemědělského půdního fondu. Soud neměl důvod hodnotit vhodnost výstavby tzv. senior parku na dané ploše, neboť

soudu nepřisluší posuzovat konkrétní záměry, které nejsou součástí územního plánu. Oproti navrhovatelce přitom vlastníci pozemků v lokalitě Z12 souhlasili s jejich využitím pro účely občanské vybavenosti a veřejné zeleně, zatímco navrhovatelka pro daný účel navrhla toliko pozemky svou velikostí a umístěním nevhodné, resp. učinila nabídky, které odpůrkyně důvodně vyhodnotila jako nevyhovující.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření odpůrkyně

[10] Nejvyšší správní soud poté ve věci obdržel kasační stížnost navrhovatelky (dále „stěžovatelka“). Ta ji opřela o důvody dle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[11] Stěžovatelka především rozporuje zákonnost zrušení zastavitelných ploch. Uvedla, že na základě Koordinovaného stanoviska k prvnímu návrhu územního plánu byl následně zpracován druhý návrh, ve kterém byl zcela nečekaně a v podstatné míře změněn rozsah vymezovaných zastavitelných ploch, přičemž podstatná část těchto ploch byla zrušena. Tento krok považuje stěžovatelka vůči sobě za neproporcionální. Přitom proporcionalitu zásahu do vlastnických práv nezhodnotil krajský soud správně, resp. neprovedl řádný test proporcionality, který by byl v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu. V tomto směru stěžovatelka odkázala na několik rozhodnutí kasačního soudu, z nichž plynou relevantní principy, včetně požadavků na odpůrce, jak mají být odůvodněny případné zásahy do práv jednotlivců a na respektování legitimních očekávání těchto osob. Tomu však excesivní postup odpůrkyně neodpovídal. S věcí se navíc pojí, že ke stěžovatelce přistupovala odpůrkyně v rozporu s potřebou rovného zacházení (regulace obsažená v územním plánu je dle stěžovatelky diskriminační). Zásah do práv stěžovatelky nebere v potaz ani potřebu své minimalizace, zákaz libovůle a potřebu kontinuity územního plánování. Zde stěžovatelka poznamenává např. to, že pohledem ochrany zemědělského půdního fondu je třeba zohlednit, že lokalita Z4 spadá do III. třídy ochrany zemědělského půdního fondu, zatímco plocha Z12, která je nově upravená jako zastavitelná, spadá do daleko hodnotnější I. třídy ochrany zemědělského půdního fondu. Podobně diskriminační je vůči stěžovatelce, že plochu Z3 územní plán ponechal v zastavitelném území, zatímco sousedící obdobnou plochu Z4 zrušil.

[12] Nad rámec zmiňované diskriminace je dle stěžovatelky třeba zdůraznit, že na základě Koordinovaného stanoviska došlo během šesti měsíců ke kompletní změně urbanistické koncepce obce, která platila po dobu 20 let. Regulace podle územního plánu se tak ocitá v rozporu s principy legitimního očekávání. Toto Koordinované stanovisko nadto nesprávně pojímá samu otázku ochrany zemědělského půdního fondu.

[13] Odpůrkyně se také nijak nesnažila minimalizovat zásahy do individuálních práv stěžovatelky. Pokud krajský soud stěžovatelce vytkl, že ani ona nepřišla s žádným návrhem na takovou minimalizaci, podotýká stěžovatelka, že hledání vhodných řešení není úkolem jejím, ale úkolem odpůrkyně.

[14] Do územního plánu byla také zcela nekonceptčně vložena plocha Z12. Jí dochází k záboru půdy I. třídy ochrany zemědělského půdního fondu. To navíc v situaci, kdy vymezením této lokality dochází k upřednostnění soukromého zájmu na realizaci podnikatelského záměru, který je však prezentován jako zájem veřejný. Vymezení plochy Z12 je nepřezkoumatelné a také neproporcionální a diskriminační, neboť stěžovatelka v minulosti možnost zbudovat stavby občanské vybavenosti vhodně nabídla na svém pozemku p. č. XE. Tyto návrhy odpůrkyně nereflektovala. Zrušení stávajících zastavitelných ploch bylo v tomto kontextu účelové a zcela vágně formulovaný účel

pokračování

plochy Z12 bylo jistě možné uskutečnit v dosavadním zastavitelném území obce. U této plochy také není jasné napojení na dopravní a technickou infrastrukturu, přičemž zde lze počítat s vybudováním většího počtu domů a s tím spojených parkovacích míst, resp. masivní výstavbou jako takovou. Dle stěžovatelky v procesu pořizování a projednávání územního plánu zcela chybělo vypracování a zhodnocení variant řešení záměru využití lokality Z12 (v druhém návrhu územního plánu pořizovatel nazval tuto plochu přímo „Park seniorů“), včetně prověření možností jiného možného budoucího využití. Vymezení lokality Z12 bylo zjevně neprosto nedůvodné, a fáze zařazení tohoto záměru do druhého návrhu územního plánu, překotnost jeho projednání, dávají vzniknout řadě pochyb na straně nejen stěžovatelky.

[15] Odpůrkyně v rozsáhlém vyjádření ke kasační stížnosti navrhl, aby Nejvyšší správní kasační stížnost zamítl, neboť napadený rozsudek netrpí vytýkanými vadami.

[16] Odpůrkyně poukázala na skutečnosti, které ji vedly ke schválení územního plánu ve finální podobě. Zdůraznila především překotný nárůst počtu obyvatel v posledních letech, který vedl k tomu, že v obci není dostatek služeb, školských a zdravotnických zařízení, hřišť, vážne zásobování vodou apod. Na tom měli podíl developeři, kteří v obci budovali své projekty, aniž by se zajímali o zajištění náležitého zázemí. Mezi tyto subjekty patřila i stěžovatelka a její syn. Zájem na přijetí nového územního plánu nebyl motivován vůlí někoho poškodit, ale naopak přijmout takovou regulaci, která zajistí zdravý vývoj obce a zabrání tomu, aby se z ní stal pouhý „satelit“ Prahy.

[17] Dále odpůrkyně zmiňuje, že stěžovatelka spíše než se závěry krajského soudu opětovně polemizuje se samotným územním plánem. Zároveň neakceptuje, že po tak dlouhé době, jaká uplynula od přijetí dosavadního územního plánu z roku 2002, nastaly důvody, které legitimně vedou k omezení zastavitelnosti určitých ploch. Takové přehodnocení a změna funkčního využití však vyplývá z práva na místní samosprávu. Územní plánování je zároveň vyvíjející se proces, který reaguje mj. na změny funkčního využití území a nejrůznější – i „neprávní“ – faktory. Z judikatury Nejvyššího správního soudu v této souvislosti plyne, že princip legitimního očekávání se v územním plánování neuplatní v takové míře jako v běžném správním řízení. Určitá stávající regulace, byť i dlouhodobější povahy, nemůže obec navždy zbavit práva učinit úvahu o tom, zda ponechá dosavadní funkční využití území, nebo zda je změnit.

[18] Konečná podoba územního plánu je výsledkem právě takových úvah. Přitom původní návrh územního plánu skutečně předpokládal zábor 13,45 ha orné půdy (10,02 ha bylo převzato z dřívějšího územního plánu). Ovšem na základě Koordinovaného stanoviska se to posléze týkalo jen 3,84 ha. Došlo tedy k podstatné redukci všech zastavitelných ploch. Pokud byly vymezeny nové zastavitelné plochy, je třeba říci, že plocha Z11 je určena především pro výstavbu mateřské školy a plocha Z12 pro občanskou vybavenost, přičemž počítá i s pásem izolační zeleně. Všechny své kroky odpůrkyně řádně vysvětlila; odůvodnění územního plánu je zároveň nutné chápat jako celek a námitky lze vypořádat i v dalších částech odůvodnění opatření obecné povahy.

[19] Pokud stěžovatelka v souvislosti s tvrzenou neproporcionalitou omezení svých práv argumentovala judikaturou Nejvyššího správního soudu, uvádí k tomu odpůrkyně, že nešlo o argumentaci zcela přiléhavou. Stěžovatelka totiž nezmínila některé závěry, které z jí odkazovaných rozhodnutí také vyplývaly a které svědčí odpůrkyni. Týká se to např. již zmiňované podoby principu legitimního očekávání v procesu územního plánování,

možností omezení veřejných subjektivních práv jednotlivců apod. V této spojitosti proporcionalitu omezení stěžovatelčiných práv (redukce zastavitelnosti vybraných ploch) odpůrkyně hodnotila správně a krajský soud se následně jednotlivými relevantními kritérii pro takové omezení podrobně zabýval. Klíčový je zde zejména opakovaně zmiňovaný faktor výrazného nárůstu počtu obyvatel, který nebyl doprovázen vznikem příslušné infrastruktury.

[20] Nelze také hovořit o žádné diskriminaci stěžovatelky. Odpůrkyně nezrušila zastavitelnost ploch toliko ve vztahu ke stěžovateli. To se dotklo i jiných subjektů. Zároveň plocha Z3, kterou zmiňuje stěžovatelka, neumožní tak výraznou výstavbu, jako by tomu bylo např. na ploše Z4, a proto tyto plochy není možné srovnávat. Stěžovatelka také v rámci přijímání územního plánu nepřišla s nějakým kompromisním řešením či řešením akceptovatelným, neboť stále trvala jen na tom, aby její plochy byly stále vedeny jako zastavitelné pro účely bydlení, resp. nepředložila žádnou nabídku (např. na směnu pozemků), kterou by bylo možné hodnotit jako vhodnou či korektní.

[21] Výhradu k rozsudku krajského soudu vyjádřila odpůrkyně pouze v souvislosti s posouzením otázky plochy Z12. Zde se odpůrkyně domnívá, že návrh měl být odmítnut, neboť nebylo myslitelné dotčení stěžovatelčiných práv. Tvrzení stěžovatelky byla v tomto směru velmi obecná, přičemž svou aktivní legitimaci opírala toliko o „blízkost“ pozemku p. č. XA k ploše Z12. Zde je ale třeba říci, s ohledem na oddělení pozemku p. č. XA od relevantní části plochy Z12 mj. zelení s parkovou úpravou nelze mluvit o tvrzených negativních vlivech na pozemek stěžovatelky. I kdyby však návrh stěžovatelky byl v této části přípustný, nebyl by důvodný. Umístění plochy občanské vybavenosti bylo totiž plně ospravedlnitelné. Tuto plochu nelze také spojovat toliko s možným projektem tzv. senior parku, jak to činí stěžovatelka. Tento senior park je totiž jenom jednou z mnoha možností v rámci občanské vybavenosti, kterou připouští napadený územní plán. Taktéž zábor zemědělského půdního fondu byl v tomto smyslu důvodný a zákonný.

[22] Podobné se pak týká zrušení plochy Z1, kterou stěžovatelka okrajově zmiňuje. Jde v podstatě o pozemek p. č. XE. Původní funkční využití bylo „technická infrastruktura – vodní hospodářství“. Jeho zachování se však stěžovatelka nedomáhala, naopak chtěla „zlepšení“ v podobě zařazení do ploch „smíšené obytné venkovské“ (SV) nebo „občanské vybavení“ (OV). Jak již však bylo řečeno, na další výstavbě na svém území nemá odpůrkyně zájem a stěžovatelka nemá právní nárok za vyhovění jejímu požadavku. Za těchto okolností bylo zrušení lokality Z1 zcela legální a legitimní, neboť odpůrkyně přesvědčivě – k obecně formulované námitce stěžovatelky – uvedla důvody, pro které k této změně došlo. Přijaté řešení také nepředstavuje zábor zemědělského půdního fondu, ale toliko změnu kultury z orné půdy na trvalé travní porosty. Případný zásah do práv stěžovatelky tak byl zcela proporcionální a nejednalo se o libovůli odpůrkyně.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[23] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a je tedy projednatelná. Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[24] Kasační stížnost **není důvodná**.

pokračování

III.1 Námitka nepřezkoumatelnosti

[25] Stěžovatelka uplatnila námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Námitkou nepřezkoumatelnosti se kasační soud zabýval jako první, neboť z věcného hlediska je možné se věnovat pouze přezkumu rozhodnutí, které vůbec přezkoumatelné je.

[26] Jak vyplývá z konstantní judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal soud za rozhodný, jakým způsobem postupoval při posuzování relevantních skutečností a z jakých důvodů považuje argumentaci účastníků řízení za nedůvodnou (viz nálezy Ústavního soudu z 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, z 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, a z 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, a rozsudky NSS z 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 130, č. 244/2004 Sb. NSS, z 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 52, z 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004 62, a z 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 75). Meritorní přezkum rozsudku je tak možný pouze za předpokladu, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč soud rozhodl tak, jak je uvedeno v jeho výroku. Současně z rozsudku musí být patrné, jak se správní soud vypořádal se vznesenými žalobními (návrhovými) body a k nim se vztahující žalobní (návrhovou) argumentací. Nepřezkoumatelnost se přitom může týkat i jen části napadeného rozsudku, přičemž vypořádání žalobních námitek může být i implicitní.

[27] Napadený rozsudek přitom je přezkoumatelný. K jednotlivým námitkám se krajský soud vyjádřil většinou výslovně, a to podrobně, popřípadě lze na základě ucelené argumentační linie dovodit, že se k některým námitkám vyslovil přinejmenším implicitně. Správní orgány a soudy přitom nemají povinnost vypořádat se s každou dílčí námitkou, pokud proti tvrzení účastníka řízení postaví právní názor, v jehož konkurenci námitky jako celek neobstojí; takový postup shledal ústavně konformním i Ústavní soud (srov. nálezy z 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, a rozsudky NSS z 12. 3. 2015, č. j. 9 As 221/2014-43, nebo z 27. 2. 2019, č. j. 8 Afs 267/2017-38).

[28] Zároveň na tomto místě kasační soud připomíná, že nepřezkoumatelnost rozsudku není závislá na subjektivní představě stěžovatele o tom, jak podrobně by měl být rozsudek odůvodněn (srov. rozsudek NSS z 11. 10. 2017, č. j. 3 As 292/2016-67), ani nespočívá v tom, že soud rozhodne jinak, než jak si účastník řízení představuje.

[29] S ohledem na vše výše uvedené Nejvyšší správní soud dodává, že samotná námitka nepřezkoumatelnosti zůstala ve značně obecné či toliko „formální“ rovině. Stěžovatelka v podstatě pouze odkázala na kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. a v bodě 7 kasační stížnosti toliko neadresně zmínila, že se krajský soud „většinou – dle názoru Stěžovatelky – zásadních námitek stěžovatele vůbec nezabýval“. Žádný konkrétní případ takového „nezabývání se“ však stěžovatelka neuvedla. Kasační soud proto ještě jednou opakuje, že napadený rozsudek nelze považovat za nepřezkoumatelný.

III.2 Věcné posouzení závěrů krajského soudu

[30] Jádrem sporu v daném případě představuje nesouhlas stěžovatelky s tím, že v územním plánu byly zrušeny zastavitelné plochy Z1 a Z4, a to oproti dosavadnímu územnímu plánu z roku 2002, resp. oproti původnímu návrhu územního plánu, který doznal podstatné změny po vydání Koordinovaného stanoviska.

[31] Pro lepší ilustraci rozsahu změn, ke kterým došlo přijetím územního plánu – ve srovnání s územním plánem z roku 2002, jakož i s původním návrhem územního plánu – soud uvádí tabulky, na které odkazuje stěžovatelka, a s nimiž operuje i odpůrkyně.

[32] Na základě zadání územního plánu obce Zlonín byl zpracován v souladu s § 50 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), první návrh územního plánu, který v návaznosti na územní plán z roku 2002, na schválené a projednané zadání územního plánu a v návaznosti na zastavěné území obce Zlonín převzal obdobné vymezení zastavitelných ploch, a to v následujícím rozsahu:

Číslo lok.	Název/kód	Výměra	Druh pozemku
Z1	vodní hosp./TW	0,14	Orná
Z2	sport/OS	0,12	Orná
Z3	U Zlonínského potoka/BI	0,42	Orná
Z4	Zlonín východ/BI	3,96	Orná
Z5	Proluka/BI	0,48	Orná
Z6a	Výroba, služby/ VD+OV	2,11	Orná
Z6b	Výroba, služby/VD	1,03	Orná
Z7	U fotovoltaiky/ BI	0,63	Orná
Z8	U cesty/BI	1,13	Orná
Z9	Areál MŠ/OV	1,83	Orná
Z10	Na okraji/BI	1,60	Orná

[33] Šlo tedy o celkem 13,45 ha orné půdy, které měly být určeny jako zastavitelné. V návaznosti na Koordinované stanovisko k prvnímu návrhu územního plánu byl následně zpracován druhý návrh územního plánu. V souladu s ním byl změněn rozsah vymezovaných zastavitelných ploch a oproti prvním návrhu územního plánu byla zrušena podstatná část zastavitelných ploch v řešeném území. Přijatý územní plán pak danou otázku řeší takto:

Číslo lok.	Název/kód	Výměra	Druh pozemku
Z2	Vodní hosp./TW	0,12	Orná
Z3	U Zlonínského potoka/BI	0,42	Orná
Z6a	Výroba, služby/ VD+OV	0,9	Orná
Z11	Mateřská škola/OV	0,4	Orná
Z12	Občanská vybavenost/OV	2,0	Orná

pokračování

[34] Nově se jedná o 3,84 ha orné půdy. Zábor orné půdy tedy byl redukován z 13,45 ha právě na 3,84 ha, původní plochy pro bydlení z 8,22 ha na 0,42 ha. Takové řešení, přijaté i v důsledku znění Koordinovaného stanoviska, přitom stěžovatelka považuje za „zcela nečekané“. Tuto tvrzenou překvapivost stěžovatelka následně dává do souvislosti s nedodržením proporcionality zásahu do jejích práv, porušením jejího legitimního očekávání a také kontinuity územního plánování, jakož i s diskriminačním postupem.

[35] Ačkoli se bude Nejvyšší správní soud jednotlivým uvedeným tvrzením věnovat blíže v dalším textu, již zde považuje za potřebné konstatovat, že v bodě 95 svého rozsudku krajský soud „vytkl před závorku“ zásadní důvody, které dle jeho názoru vedly odpůrkyni k přijetí územního plánu v konečné podobě a které nepodporují stěžovatelčiny teze. Ačkoli se závěrečná podoba územního plánu liší od původního návrhu, přesto se celý proces vyznačoval určitou ideovou jednotou, která brání závěru o jeho překvapivosti.

[36] Krajský soud tak příhodně uvedl, že odpůrkyně podrobně odůvodnila zrušení zastavitelných lokalit v napadeném územním plánu. V tomto smyslu uváděla, že zatímco v době přijetí původního územního plánu měla 198 obyvatel, v době zpracování napadeného územního plánu (květen 2020) měla vlivem intenzivní výstavby již 850 obyvatel a očekávala nárůst na 1 200 obyvatel do konce roku 2020 vlivem probíhající již schválené výstavby. I přes tuto intenzivní výstavbu v posledních letech zbyla ještě řada dosud nezastavěných ploch, které byly v územním plánu z roku 2002 vymezeny jako zastavitelné. Mezi nimi byly i lokality Z4 a Z1. Zrušení těchto lokalit odpůrkyně odůvodnila obavou z dalšího nárůstu obyvatel. Odpůrkyně dodala, že prudký nárůst obyvatel v návaznosti na intenzivní výstavbu umožněnou vymezením rozsáhlých zastavitelných ploch územním plánem z roku 2002 bez stanovení přiměřených regulativů považuje za nežádoucí. Odkázala dále na negativní stanovisko orgánu ochrany zemědělského půdního fondu, které se odrazilo v Koordinovaném stanovisku, podle nějž rozsáhlé záboje zemědělské půdy neodpovídají potřebám obce, a s tímto stanoviskem se ztotožnila. Jako další důvody zrušení zastavitelných ploch pro bydlení uvedla nedostatek pitné vody a občanské vybavenosti.

[37] K tomu Nejvyšší správní soud dodává, že šlo o určitý leitmotiv, který bylo možné v procesu územního plánu vysledovat již od jeho počátku, přestože se výslovně neobjevil již v původním návrhu, resp. v návrhu zadání územního plánu. V tomto směru lze odkázat na vypořádání některých stěžovatelčiných námitek k veřejnému projednání návrhu územního plánu ze 14. 12. 2020. Zde odpůrkyně poukázala na materiál, který je součástí spisu (Strategický program rozvoje obce pro roky 2021 až 2027), v rámci jehož vypracování obec Zlonín provedla průzkum spokojenosti občanů s rozvojem obce. Průzkum přitom vedl k závěru o zásadní nespokojenosti občanů s živelnou výstavbou rodinných domů, která není doprovázena adekvátním rozvojem služeb, zkvalitněním silniční sítě, výstavbou mateřské školy apod. Právě na to reagoval následně územní plán způsobem, který se projevil změnami týkajícími se např. plochy Z4 či Z12, tedy na jednu stranu redukcí zastavitelných ploch pro bytovou výstavbu a na druhé straně rozšířením ploch pro občanskou vybavenost.

[38] Popisované skutečnosti byly impulsem a celkovým rámcem pro přijetí územního plánu v napadené podobě, přičemž ta se opírala o závěry Koordinovaného stanoviska. Dle něj orgán ochrany zemědělského půdního fondu příslušný dle § 13 odst. 1 písm. b) a § 17a zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu uplatnil dle § 5 odst. 2

daného zákona nesouhlas s částí předloženého návrhu územního plánu s předpokládaným zábořem zemědělského půdního fondu v rozsahu navržených zastavitelných ploch pro bydlení Z4, Z7, Z8 a Z10 a souvisejících funkčních ploch Z6a, Z6b a Z9, neboť „neodpovídá reálnému předpokladu demografického vývoje, čili skutečným potřebám rozvoje obce“. Dle orgánu ochrany zemědělského půdního fondu nebyla prokázána nezbytnost navrhovaného řešení, přičemž není zcela nutné přebírat plochy obsažené v předchozí územně plánovací dokumentaci do dokumentace nově pořizované.

[39] Ke shora uvedenému „faktickému“ kontextu věci dodává kasační soud i to, v jakém rámci probíhá soudní přezkum opatření obecné povahy např. v podobě územních plánů. V tomto ohledu Nejvyšší správní soud odkazuje např. na svůj rozsudek z 20. 7. 2021, č. j. 1 As 91/2021-76, dle jehož bodu 38 „pokud odpůrce přijaté opatření [...] dostatečně odůvodní, resp. vyjádří se k přiměřenosti přijatého omezení práv, měl by být soud při přezkumu jeho úvah spíše zdrženlivý. Úkolem soudu je totiž bránit jednotlivce před zjevnými excesy a nedodržením zákonných mantinelů, a nikoliv hledat nejvhodnější možné řešení dané regulace (viz např. rozsudek NSS ze dne 21. 11. 2018, č. j. 2 As 81/2016-157)“. Z citovaného rozsudku, stejně jako z odkazovaného rozhodnutí č. j. 2 As 81/2016-157, tedy plyne, že „NSS dospívá k závěru, že nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních, odůvodněných a zákonných věcných rozhodnutí území samosprávy by byly porušením ústavních zásad o dělbě moci a nabádá, aby se při hodnocení zákonnosti územně plánovací dokumentace soud řídil zásadou zdrženlivosti a ke zrušení územně plánovacího opatření obecné povahy přistoupil, jen pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, respektive v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření jako celku“.

[40] V těchto souvislostech dle kasačního soudu územní plán, zejména však rozsudek krajského soudu, který je vlastním předmětem nynějšího přezkumu, plně ob stojí. Ať již explicitně nebo implicitně totiž reflektuje základní judikaturní východiska, jejichž pohledem přiléhavě hodnotí jak právní, tak skutkový stav věci.

[41] Ani odkazy stěžovatelky na vybranou judikaturu na věci nic nemění, ba naopak. Pokud stěžovatelka zmiňuje např. rozsudek Nejvyššího správního soudu z 18. 4. 2019, č. j. 9 As 65/2019-29, ani ten důvodnosti kasační stížnosti nesvědčí. V bodě 27 totiž uvádí následující: „Nedůvodná je poslední námitka, v níž stěžovatelka poukazuje na svou oprávněnou důvěru v to, že bude moci na svém pozemku dle původního územního plánování provést zamýšlený záměr. Stěžovatelka nijak nedokládá, že by byli její právní předchůdci obcí nebo jejími představiteli jakýmkoliv způsobem ujišťováni, že na předmětném pozemku budou moci realizovat svůj stavební záměr v zamýšlené podobě. Ze samotné existence dřívějšího územního plánu či řešení navrhovaných v raných fázích přípravy územního plánu pak nelze dovozovat legitimní očekávání či oprávněnou důvěru, neboť tím by byla popřena sama podstata územního plánování, které je třeba chápat jako dlouhodobý proces, v němž se střetávají různé typy zájmů (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2009, č. j. 6 Ao 3/2009-76).“

[42] V citovaném rozsudku kasační soud v podstatě vyjádřil několik myšlenek, z nichž část bude rozvedena ještě níže. Především však z něj plyne (jak nyní správně poznamenává i odpůrkyně), že zásada legitimního očekávání není v procesu územního plánování bezbřehá a rozhodně neznamená bez dalšího to, že by nemohlo v budoucnu dojít ke změně územního plánu (tj. třeba právě z ploch zastavitelných na plochy nezastavitelné apod.). S tím souvisí již dřívější konstatování Nejvyššího správního soudu, že „princip legitimního očekávání v územním plánování nelze podle názoru Nejvyššího správního soudu aplikovat ve stejném rozsahu jako v běžném správním řízení, a to nejen s ohledem na specifika řízení

pokračování

o opatření obecné povahy [...], ale i na značné pravomoci pořizovatele územního plánu ohledně zařazování pozemků do příslušné kategorie“ (rozsudek NSS z 19. 12. 2012, č. j. 6 AOs 2/2012-27, bod 38). Zároveň je zřejmé, že územní plánování je dynamický proces, který reaguje i na reálný vývoj v území a jeho průběžně se vyvíjející podmínky a potřeby, přičemž je třeba znovu připomenout rámec, v němž se pohybuje soudní přezkum územních plánů (viz bod [39]).

[43] V daných souvislostech se krajský soud tvrzenou neproporcionalitou zásahu do stěžovatelčiných práv zabýval zcela správně a vhodným způsobem. Kasační soud připomíná, že problematice proporcionality, resp. testu proporcionality se krajský soud věnoval v samostatné části rozsudku (body 94 až 115). Jako východisko přitom citoval usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu z 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS. V tomto smyslu pak nijak nepopíral, že omezení zastavitelnosti stěžovatelčiných pozemků skutečně představuje zásah do jejich práv, nicméně splňující veškeré kroky testu proporcionality v té podobě, jak je pojmán i judikaturou správních soudů.

[44] Krajský soud postupoval zcela v intencích rozsudku Nejvyššího správního soudu z 2. 10. 2013, č. j. 9 Ao 1/2011-192, na který ostatně odkazuje i stěžovatelka, a z něhož plyne následující: *„Navrhovatel nesouhlasil s vynětím jeho pozemku ze zastavitelných ploch. Lze mu přisvědčit, že tímto postupem došlo k zásahu do jeho vlastnických práv, neboť je tímto novým určením funkčního využití pozemku limitován v jeho využití, a to nikoliv nevýznamně. Jak je však výše uvedeno, tato skutečnost, tj. evidentní zásah do vlastnického práva, není sama o sobě důvodem ke zrušení napadeného dodatku k územnímu plánu z důvodu porušení přiměřenosti právní regulace při územním plánování. Tento závěr by mohl být vysloven například v situaci, kdy by pořizovatel bez relevantních důvodů rozhodl o přípustné zastavitelnosti jiné plochy, která dle uplatněných kritérií vyžaduje vyšší úroveň ochrany životního prostředí a ohrožených druhů, případně kdy by rozhodl o ponechání z hlediska ochrany deklarovaných veřejných zájmů zcela srovnatelné plochy v zastavitelném území na základě prokazatelně diskriminačních důvodů. Žádná podobná tvrzení však navrhovatel neposkytl a nebyla zjištěna ani ze spisové dokumentace předložené odpůrcem.“*

[45] Kasační soud souhlasí s odpůrkyní, že v rozsudku č. j. 9 Ao 1/2011-192 byl řešen podobný případ, kdy navrhovateli byl vyňat pozemek ze zastavitelných ploch, což představovalo zásah do vlastnických práv. Avšak takový zásah není bez dalšího nezákonný a není sám o sobě důvodem pro zrušení napadeného opatření obecné povahy.

[46] Jak již bylo řečeno, jednotlivými důvody, které vedly odpůrkyni k přijetí napadené regulace, se krajský soud podrobně zabýval. Vzal přitom správně v potaz územní plán (a jeho odůvodnění) jako celek, včetně rozhodnutí o námitkách a dalších podkladů, které jsou součástí správního spisu (k tomu srov. rozsudek NSS z 12. 9. 2016, č. j. 8 As 89/2016-48, bod 30). Zároveň stěžovatelka nijak konkrétně nepopírá jednotlivé skutečnosti, které vedly k přijetí územního plánu v jeho konečné podobě (potíže se zásobováním vodou, „satelizace“ obce apod.).

[47] I přes výše uvedené nelze samozřejmě přehlédnout, že stěžovatelka nepřipustný zásah do svých práv opírá o další argumenty, které v obecné rovině mohou být relevantní. Jedním z nich je tvrzená diskriminace. To stěžovatelka staví na argumentaci, že plocha Z3 (bydlení individuální) byla územním plánem ponechána v zastavitelném území a plocha Z4 vypuštěna, byť má stěžovatelka za to, že tyto plochy jsou v zásadě totožné a měly sdílet

stejný osud (k problematice plochy Z12, kterou v této souvislosti stěžovatelka rovněž zmiňuje, se soud vyjádří dále v tomto rozsudku).

[48] Zde však kasační soud uvádí, že danou problematikou se krajský soud poměrně podrobně zabýval zejména v bodech 102 až 107 napadeného rozsudku (v bodě 108 pak tematizoval plochu Z12). V tomto smyslu vyplývají z územního plánu i rozsudku krajského soudu důvody, proč byla plocha Z3 ponechána jako jediná určena k zastavění pro účely bydlení. Šlo o plochu pro účely bydlení, která byla mj. schválena i dotčeným orgánem na úseku ochrany zemědělského půdního fondu. Zároveň jde o poměrně malou plochu, v níž se předpokládají pouze asi 2 až 3 rodinné domy (jejich případnou „distribuci“ po celém území obce přitom nelze považovat za zcela racionální), nikoliv další intenzivní zástavba tak, jak by se potenciálně nabízela v případě vymezení plochy Z4 jako zastavitelné. Zároveň zde byl stanoven omezující regulativ pro uspořádání území.

[49] Navíc v průběhu pořizování územního plánu došlo k vypuštění řady dalších ploch, a to Z5, Z6b, Z7, Z8, Z9 a Z10 a větší část plochy Z6a, tedy i ploch, v nichž stěžovatelka žádné pozemky nevlastní. Oproti těmto plochám pro bydlení o celkové ploše 8,22 ha byla zachována toliko jediná o ploše 0,42 ha (viz tabulky v bodech [32] a [33] tohoto rozsudku). Proto bylo i dle krajského soudu zřejmé, že nešlo o diskriminaci stěžovatelky, ale o jednotný postup vůči všem vlastníkům. Zároveň stěžovatelka nenavrhovala žádné dílčí či kompromisní řešení a trvala na tom, aby její pozemky byly zařazeny jako zastavitelné pro účely bydlení. To bylo s ohledem na dosavadní vývoj v území pro odpůrkyni nepřijatelné, přičemž bylo třeba vzít v potaz i rozdíl mezi oběma dotčenými plochami (plocha Z4 je bezmála desetkrát rozlehlejší než plocha Z3). Všechny tyto skutečnosti, včetně nevýhodnosti nabídek stěžovatelky na směny pozemků, krajský soud zohlednil. Naopak stěžovatelka je rozporuje spíše obecnými tvrzeními a reprodukcí svých návrhových námitek.

[50] Jak už Nejvyšší správní soud naznačil výše, nepovažuje za důvodné námitky týkající se porušení zásady legitimního očekávání. Ty stěžovatelka opírala zejména o předpoklad, že plochy určené jako zastavitelné dle územního plánu z roku 2002 i nadále zůstanou ve stejném režimu, a zároveň že je v této souvislosti Koordinované stanovisko překvapivé a nedostatečně odůvodněné. I touto otázkou se ale dle kasačního soudu krajský soud zabýval poměrně podrobně a zároveň přilehavě.

[51] V návaznosti na principy předeslané v bodech [41] a [42] tohoto rozsudku připomíná Nejvyšší správní soud svůj rozsudek č. j. 9 As 65/2019-29, dle kterého *„[z]e samotné existence dřívějšího územního plánu či řešení navrhovaných v raných fázích přípravy územního plánu pak nelze dovozovat legitimní očekávání či oprávněnou důvěru, neboť tím by byla popřena sama podstata územního plánování, které je třeba chápat jako dlouhodobý proces, v němž se střetávají různé typy zájmů (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2009, č. j. 6 Ao 3/2009-76).“* I ze stěžovatelkou citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu z 29. 1. 2020, č. j. 9 As 171/2018-50, bodu 565, plyne, že *„územní plánování je dlouhodobým procesem, který by měl probíhat kontinuálně, tj. nově přijímaná dokumentace by měla navazovat na tu stávající. Neznačená to samozřejmě, že je třeba převzít všechny návrhové plochy; tím by byl vyloučen jakýkoli rozvoj v území. Dotčené osoby nicméně musí mít možnost spolehnout se na určitou stálost územně plánovací dokumentace, respektive kontinuitu jejího vývoje, protože jedině tak jí mohou přizpůsobit své záměry. Je tedy spíše nežádoucí, aby jednou projednané a schválené záměry byly opakovaně znovu posuzovány, přehodnocovány a měněny. Dochází tím k zásahu do legitimního očekávání*

pokračování

dotčených osob a k neefektivnímu vynakládání veřejných prostředků (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2017, č. j. 4 As 253/2016-45, a další judikaturu citovanou krajským soudem v bodě 22. napadeného rozsudku). Má-li dojít ke změně funkčního určení ploch, pak 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.“

[52] V tomto smyslu, jak zhodnotil i krajský soud v bodech 116 a 117 svého rozsudku, odpůrkyně v napadeném územním plánu rozvedla významné důvody, proč zásadním způsobem omezila v zásadě všechny dosavadní zastavitelné plochy určené pro bydlení. V bodech 81 a násl. rozsudku krajského soudu jsou relevantní faktory uvedeny – v daných souvislostech – i ke Koordinovanému stanovisku. V tomto smyslu byly zjevné pohnutky jak odpůrkyně (srov. body [36] a [37] výše), tak dotčeného orgánu ochrany zemědělského půdního fondu. Tento orgán z hlediska ochrany zemědělského půdního fondu považoval za nedůvodné vymezení dalších rozsáhlých ploch pro individuální bydlení, aniž by pro to existovaly relevantní faktory (zájmy). Tento dotčený orgán se také zabýval tím, jak kvalitní půda je k čemu využita a reflektoval i to, že došlo k vypuštění ploch Z9 a Z10, které spadají převážně do I. třídy ochrany zemědělského půdního fondu (k ploše Z12 podrobněji níže).

[53] Již z výše uvedeného plyne, že zásada kontinuity územního plánování pak bez dalšího nebrání změnám v území. Brání pouze tomu, aby ke změnám docházelo svévolně a bez náležitého odůvodnění. To ale v daném případě nenastalo. Nemožnost změn jednou vymezených ploch by představovala překážku pro ústavně garantované právo obcí na místní samosprávu. V podmínkách odpůrkyně by to pak znamenalo nemožnost reagovat na demografický vývoj, celkovou změnu charakteru obce, či na požadavky na životní prostředí, což se u odpůrkyně týká např. otázky zásobování vodou (k argumentační linii uvedené zde viz bod 117 napadeného rozsudku).

[54] Stěžovatelka vychází také z toho, že územní plán je v rozporu se zásadou minimalizace zásahu do jejích práv, resp. že tuto otázku krajský soud nesprávně vyhodnotil. Podle stěžovatelky to navíc měli být pořizovatel a odpůrkyně, kteří měli zvažovat a prověřovat další možnosti využití pozemků stěžovatelky, a to např. tak, že by došlo k omezení zastavitelnosti pouze na část rozlohy pozemků, stanovení přísnějších regulativů, etapizaci apod.

[55] I tímto rozměrem věci se však krajský soud přesvědčivě zabýval. V bodě 98 a násl. napadeného rozsudku krajský soud konstatoval, že zásah do vlastnického práva stěžovatelky není sám o sobě v rozporu s touto zásadou, přičemž poukázal na pasivitu stěžovatelky v tom smyslu, že sama nenavrhovala žádné omezení svých práv. Na jednu stranu tak stěžovatelka v zásadě sledovala pouze svůj zájem na zastavitelnosti svých pozemků (pro individuální bydlení), bez zjevné ochoty k ústupkům ze svých požadavků, a druhou stranu pak odpůrkyně přistoupila k významnému omezení zastavitelných ploch určených k individuálnímu bydlení, pročez ponechala pro tyto účely pouze malou plochu Z3, která byla schválena i dotčeným orgánem.

[56] Ani v řízení o kasační stížnosti stěžovatelka nijak konkrétně neuvádí, jakým způsobem měla odpůrkyně řešit jí identifikované problémy v území tak, aby zároveň byly minimalizovány zásahy do individuálních práv stěžovatelky, pakliže ta stále trvala na zastavitelnosti pozemků, zejména pak plochy Z4 pro individuální bydlení. Stěžovatelka

v kasační stížnosti pouze obecně nadnesla možnost etapizace, stanovení přísnějších regulativů či vymezení pozemků v ploše Z4 pro jiné účely než bydlení. Ačkoli odpůrkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádí protiargumenty k takovým návrhům, nepovažuje soud za nutné se jimi podrobně, stejně jako samotnými stěžovatelskými návrhy, zabývat. Příhodný prostor pro tento aspekt hledání proporcionálního řešení měla stěžovatelka v procesu přijímání územního plánu. Pakliže jej nevyužila, a stále trvala bez dalších ústupků na jí požadovaném řešení (zastavitelnost pozemků pro rodinné domy), nelze odpůrkyni vytýkat, že pro stěžovatelku sama aktivně nevyhledávala alternativní řešení a v tomto smyslu jí je nepředestírala.

[57] Shora soud předeslal, že se bude některými aspekty případu, které se týkají konkrétně plochy Z12, zabývat v samostatné části rozsudku. Činí tak nyní, přičemž úvodem konstatuje, že nesdílí závěry odpůrkyně o tom, že by stěžovatelka nebyla aktivně legitimována k napadení této plochy. Sám krajský soud přitom tuto otázku zvažoval poměrně detailně, neboť si byl vědom vzdálenosti stěžovatelčina pozemku p. č. XA od plochy Z12, resp. vzdálenosti od míst, na nichž se počítá s využitím „občanská vybavenost“ (OV). Krajský soud zejména v bodech 63 až 66 svého rozsudku provedl analýzu možného dotčení právní sféry stěžovatelky. Kasační soud s ním souhlasí v tom směru, že toto dotčení nebylo možné zcela vyloučit. Zároveň bere Nejvyšší správní soud v potaz, že dotčení své právní sféry, resp. možné porušení svých veřejných subjektivních práv stěžovatelka dovozovala nejen od vzdálenosti pozemku p. č. XA od plochy Z12, ale také že vymezení uvedené plochy se ve vztahu k ní projevuje porušením zákazu diskriminace. Kasační soud tedy nepřisvědčuje odpůrkyni v tom směru, že by se stěžovatelka rozporováním vymezení plochy Z12 a jednotlivých aspektů, které se k ní vážou, brala za cizí práva, prosazovala zcela abstraktní nebo čistě veřejné zájmy či svým návrhem v podstatě podala tzv. *actio popularis*.

[58] Pokud jde o samotné posouzení, které krajský soud učinil ve vztahu k ploše Z12, považuje Nejvyšší správní soud kasační stížnost za nedůvodnou.

[59] Ve svých námitkách stěžovatelka akcentuje projekt tzv. senior parku, který dle jejího přesvědčení má v místě vzniknout, a který má být případem nepotřebného řešení, které upřednostňuje soukromý podnikatelský zájem jiné osoby. Krajský soud však ve svém rozsudku přílehlavě uvedl, že se otázce senior parku nebude blíže věnovat, neboť územní plán a jeho odůvodnění nestanoví, jaká konkrétní stavba či konkrétní stavby mají být a budou na ploše Z12 umístěny. Kasační soud přisvědčuje stěžovateli, že zmíněný senior park se jako poměrně konkrétní záměr v procesu přijímání územního plánu objevil (výslovně např. v druhém návrhu územního plánu, při specifikaci názvu plochy Z12). Avšak takto již není uváděn ve schválené podobě územního plánu. Možné využití ploch OV je stanoveno striktně obecně a některé atributy zmiňovaného senior parku (např. vybudování bytových prostor) uvádí územní plán toliko jako příklad podmíněně přípustného využití (nikoli tedy hlavního či přípustného využití). Daný senior park tedy představuje jednu z mnoha možností v rámci občanské vybavenosti, kterou připouští napadené opatření obecné povahy. Konkrétní řešení např. napojení na dopravní infrastrukturu, což stěžovatelka také zmiňuje jako jeden z důvodů problematičnosti plochy Z12, je až na navazujících fázích územního plánování (např. na územním rozhodování).

[60] Z územního plánu vyplývá, že zřízením plochy Z12 skutečně dojde k záboru 2 ha půdy v I. třídě ochrany zemědělského půdního fondu pro využití OV (zároveň stěžovatelka nebere v potaz, že jí zmiňovaný zábor 4,7 ha se netýká jen plochy občanské

pokračování

vybavenosti, ale zahrnuje i plochu K19, která je vymezena jako zeleň s parkovou úpravou kolem lokality Z12; plochu K27, která je tvořena pásem ochranné a izolační zeleně mezi železnicí a lokalitou Z12 o šíři asi 10 m; část lokálního biokoridoru LBK6 v jižní části dotčených pozemků a část plochy zemědělské). Tento zábor řádně posoudil dotčeným orgánem, jehož stanoviskem byla odpůrkyně vázána (srov. bod [38] výše). V tomto kontextu byly shledány relevantní důvody pro zrušení některých zastavitelných ploch, a naopak pro vymezení jiných, které reagují na negativní vývoj obci, popř. potřeby obyvatel (opakovaně zmiňovaná „satelizace“ obce či nedostatek občanské vybavenosti). Za takových podmínek (výrazný veřejný zájem např. na dobudování občanské vybavenosti) je akceptovatelné, pokud se v některých místech zastavitelnost ploch zruší a v jiných zavede, byť je zábořem následně dotčena i půda vyšší bonity. Zároveň je v kontextu věci zřejmé, že celkové zatížení zemědělského půdního fondu se v konečném důsledku snížilo (viz opět tabulky v bodech [32] a [33] tohoto rozsudku).

[61] Za popsaného stavu nelze shledat nějakou diskriminaci stěžovatelky ani ve spojitosti s vymezením plochy Z12. Za pouze spekulativní přitom považuje kasační soud úvahy stěžovatelky, že postup s krajským úřadem byl „předjednán“ a že krajský úřad nepostupoval „náhodně“, a to tak, aby byl upřednostněn soukromý zájem jednoho investora. Podobně spekulativní jsou stěžovatelčiny úvahy o budoucí „masivní výstavbě“ v místě. Zde soud opět odkazuje na obecnou formulaci územního plánu ve vztahu k využití ploch OV. Toto využití bude muset respektovat stávající regulativy, přičemž např. navazující konkrétní infrastrukturní problémy, které stěžovatelka zmiňuje, budou případně mít své místo kupř. v procesu územního rozhodování.

[62] V této souvislosti soud dodává, že relevantní není ani poukaz stěžovatelky na její nabídku pozemku p. č. XE pro využití k občanské vybavenosti (OV). S touto otázkou se krajský soud podrobně vypořádal v bodech 118, 119 a 124 svého rozsudku. Odpůrkyně však vůči těmto závěrům nijak konkrétně nebrojí a pouze obecně na danou nabídku odkazuje.

[63] Konečně se Nejvyšší správní soud vyjadřuje i k otázce zrušení plochy Z1, kterou stěžovatelka v kasační stížnosti sice průběžně, ale spíše okrajově, zmiňuje, přičemž se dominantně soustředí na zrušení „významnější“ plochy Z4.

[64] V případě plochy Z1 šlo o vzpomínaný pozemek stěžovatelky p. č. XE. Původní funkční využití části tohoto pozemku bylo „*technická infrastruktura – vodní hospodářství*“ (TW). Zároveň se stěžovatelka domáhala, aby bylo u tohoto pozemku stanoveny funkční využití jako plochy OV (občanské vybavení) nebo jako plochy SV (plochy smíšené obytné venkovské). Nevyhovění tomuto návrhu mělo být neproporcionální, resp. diskriminační. I touto otázkou se ovšem krajský soud detailně zabýval (body 118 až 120 napadeného rozsudku; srov bod [62] výše).

[65] Lze tak znovu uvést, že původní funkční využití části pozemku bylo „*technická infrastruktura – vodní hospodářství*“ (TW), které na tomto pozemku realizováno nebylo. Stěžovatelka se zároveň v námitkách nedomáhala zachování daného stavu, nýbrž jeho zlepšení (viz předchozí bod). Důvody, proč těmto požadavkům nebylo vyhověno, vyplývají z opakovaně zmiňované a odůvodněné snahy odpůrkyně o redukci záboru zemědělského půdního fondu a utlumení stavebního rozvoje, který dosud nebyl doprovázen rozvojem infrastruktury a občanského vybavení. V dotčené ploše, jak se tím zabýval i krajský soud (avšak stěžovatelka k tomu neprezentuje žádnou jasnou

oponenturu), se navíc vyskytují ochranná pásma silnice a čistírny odpadních vod, což taktéž určité využití pozemku limituje. Jak již bylo přitom řečeno, na vyhovění jejím požadavkům však stěžovatelka bez dalšího nemá právo.

IV. Závěr a náklady řízení

[66] Na základě výše uvedeného dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a s ohledem na to ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[67] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud tak, že odpůrkyně má vůči stěžovateli právo na náhradu nákladů řízení, které důvodně vynaložila, neboť stěžovatelka v něm neměla úspěch (§ 60 odst. 1 věta první za použití § 120 s. ř. s.). Při rozhodování o nákladech řízení vycházel soud z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu z 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47, č. 3228/2015 Sb. NSS, podle jehož bodu 29 žalované správní orgány mají, v případě že se nechají právně zastupovat, právo pouze „na náhradu účelně vynaložených nákladů přesahujících jejich běžnou úřední činnost. Příkladem může být řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy (např. územního plánu) vydaného malou obcí, která nedisponuje odborným personálem ani potřebnými finančními zdroji nezbytnými pro vedení složitého soudního řízení.“ Jelikož odpůrkyně je malou obcí bez příslušného odborného personálu, přiznal jí soud právo na náhradu účelně vynaložených nákladů.

[68] Důvodně vynaložené náklady řízení o kasační stížnosti tvoří odměna za zastupování advokátem, která byla určena podle § 11 odst. 1 písm. c) a d) ve spojení s § 7 bod 5. 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), a to za dva úkony právní služby po 3.100 Kč (vyjádření ke kasační stížnosti a porada s klientem přesahující jednu hodinu), což je celkem 6.200 Kč. Náhrada hotových výdajů (režijní paušál) činí podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu 300 Kč za každý z těchto dvou úkonů právní služby, což je celkem 600 Kč.

[69] Zástupci odpůrkyně v řízení dále náleží náhrada výdajů spojených s cestou do místa porady s odpůrkyní (§ 13 odst. 1 a 5 advokátního tarifu) na trase Pardubice – Zlonín a zpět. Cestu v délce 254 km dne 11. 1. 2022 uskutečnil vozidlem Ford Focus, reg. zn. 6J7 8739 (kombinovaná spotřeba dle technického průkazu 5 l/100 km). Podle § 1 písm. b) vyhlášky č. 511/2021 Sb., ve znění účinném do 11. 3. 2022 (tj. v době uskutečnění cesty; srov. rozsudek NSS z 20. 10. 2022, č. j. 1 Afs 105/2022-95, bod 68) činila sazba náhrady za 1 km jízdy u osobních silničních motorových vozidel 4,70 Kč. Pro uvedenou vzdálenost je celková výše této náhrady 1.193,80 Kč. Vzhledem k uvedené spotřebě pohonných hmot a uvedené vzdálenosti byl celkový objem spotřebovaných pohonných hmot 12,7 l. Podle § 4 písm. a) vyhlášky výše průměrné ceny za 1 litr benzínu automobilového 95 oktanů činila 37,10 Kč. Náhrada za spotřebované pohonné hmoty tedy činila 471,17 Kč. Celková výše náhrady cestovních výdajů zástupce odpůrkyně za cestu na jednání činila 1.664,97 Kč.

[70] Soud také přiznal zástupci odpůrkyně náhradu za promeškaný čas strávený cestou ve výši 600 Kč, neboť cesta ze sídla zástupce odpůrkyně do Zlonína trvá podle internetových stránek www.mapy.cz v ideálních podmínkách těsně pod 1,5 h, tj. se jedná o dvakrát tři započaté půlhodiny, celkem tedy šest půlhodin. Výše náhrady činí 100 Kč za každou započatou půlhodinu (§ 14 odst. 3 advokátního tarifu), tedy celkem 600 Kč.

pokračování

[71] Zástupce odpůrkyně je současně plátcem DPH, a proto se v souladu s § 35 odst. 10 s. ř. s. zvyšuje odměna ve výši 9.064,97 Kč (6.800 + 1.664,97 + 600) o tuto daň ve výši 21 % a činí tak ve výsledku 10.968,61 Kč. Žalovaný je povinen tuto částku (10.968,61 Kč) zaplatit odpůrkyni k rukám jejího zástupce, advokáta JUDr. Jana Brože, Ph.D. ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

[72] Výrok ve vztahu k osobám zúčastněným na řízení vychází z § 60 odst. 5 s. ř. s., podle něhož má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil, a z důvodů hodných zvláštního zřetele jí může soud na návrh přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. Osobám zúčastněným na řízení soud neuložil plnění žádné povinnosti, přičemž neshledal ani žádné důvody hodné zvláštního zřetele.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 21. listopadu 2023

Mgr. Petra Weissová
předsedkyně senátu