



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Petry Weissové v právní věci navrhovatele: **Z. H.**, zast. Mgr. Jiřím Kokešem, advokátem, se sídlem T.G. Masaryka 153, Příbram, proti odpůrkyni: **obec Lazsko**, IČ 00662879, se sídlem Lazsko 52, zast. JUDr. Martinem Vychopeněm, advokátem, se sídlem Masarykovo náměstí 225, Benešov, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy č. 1/2022 – územního plánu s prvky regulačního plánu obce Lazsko, vydaného usnesením zastupitelstva odpůrkyně ze dne 30. 5. 2022, č. 04/2022/6, o kasační stížnosti navrhovatele proti výrokům I., II. a III. rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 30. 1. 2023, č. j. 51 A 82/2022-36,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Navrhovatel **je povinen** zaplatit odpůrkyni na nákladech řízení o kasační stížnosti 4.114 Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku, k rukám jejího zástupce JUDr. Martina Vychopeně, advokáta.

Odůvodnění:

I. Přehled dosavadního řízení

[1] Navrhovatel se návrhem ze dne 27. 10. 2022 domáhal zrušení v záhlaví označeného opatření obecné povahy odpůrkyně. Uvedl, že účinností územního plánu došlo ke změně způsobu využití jeho pozemků, s čímž nesouhlasí a považuje to za nedůvodné a nezákonné omezení svých vlastnických práv. Nenastaly žádné nové skutečnosti, které by odůvodňovaly jiné zařazení jeho pozemků v novém územním plánu oproti původně platnému územnímu plánu. Pořizovatel územního plánu se dostatečným způsobem nevypořádal s námitkami navrhovatele. Pozemky navrhovatele byly znehodnoceny a staly se prakticky nevyužitelnými. V řízení o přijetí územního plánu byla porušena zásada ochrany legitimního očekávání. Změna byla provedena zcela svévolně.

[2] Krajský soud výrokem I. rozsudku uvedeného v záhlaví návrh zamítl v rozsahu regulujícím pozemky navrhovatele parc. č. st. XA, parc. č. st. XB, parc. č. XC, parc. č. XD, parc. č. XE, parc. č. XF, parc. č. XG a parc. č. XH vše v k. ú. Lazsko. Výrokem II. ve zbylém rozsahu návrh odmítl, jelikož stěžovatel netvrdil, že se jej regulace ostatních pozemků jakkoliv dotýká. Výrokem III. rozhodl o povinnosti navrhovatele zaplatit odpůrkyni náhradu nákladů řízení. Výrokem IV. navrhovateli vrátil duplicitně zaplacený soudní poplatek ve výši 5.000 Kč. Konstatoval, že navrhovatel formuloval svoji připomínku i námitku k návrhu územního plánu velice obecně a odpůrkyně naproti tomu konkrétně vysvětlila důvody, pro které jeho argumentaci nevyhověla. Odůvodnění přijaté regulace shledal soud zcela dostatečným.

[3] Argumentace navrhovatele vycházela dle soudu z chybné premisy, že zařazení pozemků parc. č. XG a XH do ploch veřejného prostranství přináší faktické významné omezení vlastnického práva až vyvlastnění bez náhrady. S poukazem na rozsudek NSS ze dne 9. 12. 2010, č. j. 5 Ao 6/2010 – 65, krajský soud konstatoval, že územní plán nemění vlastnická práva k pozemkům a neplyne z něj povinnost navrhovatele umožnit vstup a užívání jeho pozemků třetím osobám. Nová územně plánovací dokumentace totiž působí výlučně do budoucna. Zařazení pozemku parc. č. XG napadeným územním plánem do plochy veřejného prostranství s převahou zeleně (PZ), z něj tedy nečiní veřejné prostranství, jak se patrně domnívá navrhovatel. Tato úprava reguluje záměry, které lze na tomto pozemku v budoucnu realizovat a nemá žádný vliv ani na účinky pravomocných rozhodnutí o umístění stavby, natož na pravomocná stavební povolení a kolaudační souhlasy.

[4] Předchozí územní plán řadil pozemek parc. č. XG do plochy veřejné zeleně a pozemek parc. č. XH do plochy místní komunikace (nyní plocha veřejného prostranství s převahou zpevněných ploch, kde mezi přípustné využití nadále patří místní komunikace, a jeho malá část se nachází v ploše OV – *občanské vybavení veřejné*), a lze tak souhlasit s odpůrkyní, že z hlediska uplatněných námitek k žádné relevantní změně právního postavení navrhovatele nedochází. Naopak pozemek parc. č. XF byl předchozím územním plánem zařazen do plochy veřejné zeleně, nově je ale zařazen do plochy smíšené obytné venkovské (SV), což je z hlediska možného budoucího využití pozemku vůči navrhovateli nepochybně vstřícnější úprava. Nedošlo tedy k žádné náhlé změně praxe odpůrkyně či porušení legitimního očekávání, jak tvrdí navrhovatel. Odpůrkyně vysvětlila důvody, které jí vedly k zařazení pozemků navrhovatele do jednotlivých ploch.

II. Kasační stížnost a vyjádření odpůrce

[5] Proti výrokům č. I., II., a III. rozsudku krajského soudu podal navrhovatel (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost. Namítl, že změny provedené územním plánem zasahují do jeho práv a zhoršují jeho postavení, resp. možnost využití jeho pozemků. Stavebním povolením ze dne 27. 6. 2012, č. j. 1567/2011, byla stěžovateli povolena stavba „*Stavební úpravy rodinného domu č. p. X a přilehlého objektu dílny na pozemcích parc. č. XA a XB v k. ú. Lazsko.*“ Jedná se o stavební úpravy, kterými vzniknou nové prostory v rodinném domě a v druhém objektu pro ubytování a zázemí. Na pozemku p. č. XG je umístěno parkovací

pokračování

stání pro bytový dům. Nový územní plán stěžovatele bezprostředně omezuje a znemožňuje mu povolené využití této řádně povolené stavby.

[6] Podle předchozího územního plánu z roku 2001 se všechny pozemky stěžovatele nacházely v zastavěném území obce, a to

- pozemky parc. č. XC, parc. č. st. XA, parc. č. st. XB a parc. č. XD v návrhových plochách podnikatelské činnosti,
- pozemky parc. č. XF a parc. č. XG byly zařazeny do plochy veřejné zeleně,
- pozemek parc. č. XH byl zařazen do plochy místní komunikace,
- pozemek par. č. XE byl zařazen do plochy luk, pastvin, zeleně ostatní a sadů.

Podle napadeného územního plánu jsou pozemky stěžovatele regulovány takto:

- pozemky parc. č. XC, parc. č. st. XA, parc. č. st. XB, parc. č. XD, parc. č. XE a parc. č. XF jsou součástí plochy smíšené obytné venkovské,
- pozemek parc. č. XG je součástí plochy veřejného prostranství s převahou zeleně,
- pozemek parc. č. XH je součástí plochy veřejného prostranství s převahou zpevněných ploch a část je součástí plochy občanské vybavení veřejné.

[7] Novým zařazením pozemků parc. č. XA, XB a XG dochází ke znehodnocení investic stěžovatele do řádně povolené stavby a k zásahu do jeho vlastnického práva a práva na podnikání. Oproti předchozímu územnímu plánu došlo k zásadní změně vymezení předmětných pozemků stěžovatele, aniž by ovšem došlo k jakékoliv změně okolností v předmětném území. Řešení přijaté v novém územním plánu vůbec nereflktuje stav dotčené lokality a využití pozemků stěžovatele, a je pro stěžovatele poměrně překvapivé ve světle předchozího chování odpůrkyně, která takovouto změnu v minulosti neavizovala. Z nového územního plánu není v tomto ohledu patrná potřeba změny předchozího územního plánu.

[8] V souvislosti s diametrálně odlišným funkčním využitím pozemků stěžovatele oproti předchozímu stavu lze hovořit o značné intenzitě zásahu, který není jasně a srozumitelně odůvodněn. S poukazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu stěžovatel uvedl, že odůvodnění územního plánu je v souvislosti s jeho pozemky zcela nedostatečné a zvolené řešení nepřiměřené. Neexistuje žádný legitimní důvod pro změnu využití pozemků z ploch podnikatelské činnosti do ploch smíšených obytných venkovských a zamezení realizace jeho záměru. Z územního plánu není vůbec patrné, proč mají být pozemky zařazeny stanoveným způsobem. Nelze proto souhlasit se závěrem krajského soudu, že změna územního plánu byla ze strany odpůrkyně řádně zdůvodněna.

[9] Stěžovateli bylo stavebním úřadem povoleno postavit plot oddělující část jeho pozemku parc. č. XC a část pozemku parc. č. XH od asfaltové cesty, která se nachází na jiné části těchto pozemků. Stěžovatel proto byl v dobré víře, že se na oplocených pozemcích veřejná účelová komunikace nenachází. Odpůrkyně však nyní postupuje v rozporu se stavebním úřadem a zasahuje do právní jistoty stěžovatele, když v územním plánu uvádí, že na celém pozemku stěžovatele parc. č. XH a na části pozemku parc. č. XC je vymezena plocha VD14 (místní komunikace). Svým postupem odpůrkyně nerespektuje postup stavebního úřadu, který dal najevo, že stavbě oplocení nic nebrání. Takový postup je nezákonný, a nemůže proto obstát napadený rozsudek, který posvětil postup odpůrkyně

a argumentuje, že novým územním plánem nedošlo k žádné náhlé změně praxe odpůrkyně či porušení legitimního očekávání stěžovatele. Podle stěžovatele však k porušení legitimního očekávání došlo, neboť stěžovatel důvodně a v dobré víře očekával, že i v budoucnu bude respektován postup stavebního úřadu, který povolil stěžovateli oplotit jeho pozemky, a tím stěžovatel nabyl v dobré víře přesvědčení, že jeho pozemky nemohou sloužit k užívání třetími osobami, což je nyní negováno novým územním plánem, který na celém pozemku parc. č. XH a na části pozemku parc. č. XC vymezuje místní komunikaci jako součást veřejného prostranství obce Lazsko. Tímto způsobem je zasahováno do dobré víry stěžovatele. Ohledně legitimního očekávání stěžovatel dále poukázal na závěry uvedené v rozhodnutí Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 690/2001 a rozsudku NSS č. j. 7 Afs 45/2007 – 251.

[10] Stěžovatel nesouhlasí s krajským soudem a odpůrkyní, že lze na jeho pozemcích vymezit plochu místní komunikace VD14 s možností vyvlastnění, neboť kromě již zmíněného oplocení, pro které se na předmětných pozemcích místní komunikace nemůže nacházet, není naplněna ani nutná komunikační potřeba. Nutnou komunikační potřebu mohou splňovat maximálně komunikace nacházející se na pozemcích parc. č. 38/1, 38/5, XCH a XI a na částech pozemků parc. č. XC a XH. K nemovitostem č. p. YA, YB, YC a YD v obci Lazsko se dá bez problémů dostat, aniž by musela být na celém pozemku parc. č. XH vymezena místní komunikace.

[11] Závěr odpůrkyně, že jediná přístupová cesta k nemovitostem se nachází mimo jiné na celém pozemku parc. č. XH, je naprosto nesprávný a nepřiměřeně zasahuje do vlastnických práv stěžovatele. Podle rozsudku NSS č. j. 2 As 44/2011 – 99 je nutné otázku nenahraditelnosti komunikační potřeby řešit již při rozhodnutí, zda jde o účelovou komunikaci, což znamená, že nelze konstatovat splnění nutné komunikační potřeby, aniž by bylo řešeno, zda tomu tak ve skutečnosti je a zda existuje jiná alternativa přístupu k nemovitostem. Stěžovatel doplnil, že pozemky parc. č. 38/1, 38/5, 459/1 a 38/3 jsou ve výlučném vlastnictví odpůrkyně. K propojení pozemků parc. č. 459/1 a 38/3 s pozemky parc. č. 38/5, 38/1, XCH a XI by tedy stačila pouze nepatrná část pozemku parc. č. XH, aby vznikla přístupová komunikace k „okálům“.

[12] Krajský soud poukázal na závěr odpůrkyně, že pozemek parc. č. XH je veden jako jiná plocha ostatní komunikace, což se nezakládá na pravdě, neboť tento pozemek je v katastru nemovitostí veden jako jiná plocha, ostatní plocha. Totéž platí i pro pozemek parc. č. XG. Tvrzení odpůrkyně, že pozemek parc. č. 38/3 má malou šíři na průjezd, neobstojí, neboť předmětný pozemek má v nejužším bodě šířku 3,5 m, tudíž je dostatečně široký.

[13] Stěžovatel nesouhlasí ani s argumentací krajského soudu, že odpůrkyně vždy o pozemek parc. č. 482 usilovala jako o veřejnou komunikaci. Stěžovatel totiž část tohoto pozemku v minulosti nabídl odpůrkyni k odkoupení, ta však tento návrh odmítla s tím, že se k užívání tohoto pozemku dostane jinými prostředky bezplatně. To dle stěžovatele svědčí o nepoctivosti jednání odpůrkyně, kterému by neměla být poskytnuta právní ochrana, neboť nový územní plán byl účelově v této části navržen tak, aby odpůrkyně získala možnost užívání tohoto pozemku.

pokračování

[14] S poukazem na princip kontinuity územního plánování stěžovatel namítl, že není zřejmé, proč mají být jeho pozemky zařazeny do jiných ploch, než v dosavadním územním plánu, čímž dojde k omezení možnosti jeho podnikatelské činnosti na těchto pozemcích. Předchozí územní plán přitom podnikatelskou činnost na pozemcích umožňoval a stěžovatel v důvěře, že toto využití pozemků nebude změněno, realizoval svůj podnikatelský záměr, který je územním plánem ohrožen. V dotčené lokalitě nedošlo od doby pořízení předchozího územního plánu k žádné objektivní změně okolností, kterou by bylo možné nové řešení pozemků v územním plánu odůvodnit. Územní plán nesplňuje požadavek přiměřenosti (proporcionality) vůči právům dotčených osob ve smyslu rozsudku NSS č. j. 9 Ao 1/2011–192. Zásah do práv stěžovatele nelze považovat za legitimně odůvodněný a nezbytný při zachování požadavku maximálního ohledu na ochranu práv dotčených osob. Územní plán dále nevyhovuje principu kontinuity územního plánování. Také z tohoto důvodu je změna využití předmětných pozemků nezákonná. Odpůrkyně přistupuje k pozemkům stěžovatele jako suverénní pán, jenž autoritativně vlastníkům nemovitostí určuje, jak je mohou či nemohou využít.

[15] Odpůrkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti vyjádřila nesouhlas s kasačními námitkami stěžovatele. Uvedla, že stěžovatel si musel při koupi pozemků být vědom již tehdy existujícího zájmu obce zajistit ve středu obce u budovy obecního úřadu veřejné prostranství, provést jeho kultivaci, opravu a zřídit nezbytné parkovací plochy pro potřeby obecního úřadu při zachování místní komunikace jako součásti veřejného prostranství. Dalším cílem a smyslem již tehdy deklarovaného veřejného zájmu bylo zachovat potřebné zpřístupnění a obsluhu přiléhajících nemovitostí a zajistit k nim dostatečný přístup a příjezd. Tvrzení stěžovatele o jeho legitimním očekávání proto odpůrkyně považuje za nedůvodná, nesprávná a účelová. Veřejný zájem byl obsažen i v územním plánu odpůrkyně z roku 2001, který specifikoval veřejný prostor vymezený jako *zeleň veřejná* a *místní komunikace* na pozemcích stěžovatele parc. č. XF, XG a XH za účelem přístupu do objektů občanského vybavení (obecní úřad, obchod a hospoda) a rodinných domů severně za budovou obecního úřadu.

[16] Možnost zajistit přístup do severní lokality pouze přes pozemek parc. č. 38/3 byla v procesu tvorby územního plánu prověřována, nicméně toto řešení není možné použít z důvodu nedostatečných šířkových parametrů uličního profilu – cca 3,3 m, což nevyhovuje průjezdnímu profilu HZS o šířce 3,5 m ani požadavkům na obousměrný provoz a požadavkům na bezpečný provoz z hlediska rozhledových poměrů.

[17] Odpůrkyně zásadně nesouhlasí s tvrzením stěžovatele, že postupuje s libovůlí, bezdůvodně a nezákonně či dokonce protiústavně zasahuje do jeho vlastnického práva. Odpůrkyně si je vědoma toho, že schválený územní plán představuje zásah do vlastnického práva a že takový zásah musí být odpovídajícím způsobem kompenzován a odůvodněn. V územním plánu je proto pozemek parc. č. XH vymezen s možností vyvlastnění, aby odpůrkyně mohla dotčenou část pozemku v případě, nedojde-li k jiné dohodě se stěžovatelem, za odpovídající náhradu vyvlastnit, a zajistit tak potřebné dopravní zpřístupnění a obsluhu stávajících obecních a soukromých nemovitostí.

[18] Obdobná situace je i v případě parčíku na pozemku parc. č. XG, když tento pozemek je takto užíván minimálně posledních padesát let, je veřejnosti přístupný a neoplocený.

Schválený územní plán nezasahuje do práv stěžovatele jako vlastníka nad rámec dosavadního stavu a i v tomto případě se počítá s tím, že případné omezení či odnětí vlastnického práva prostřednictvím vyvlastnění bude provedeno v nezbytném rozsahu a za náhradu.

[19] Územní plán odpůrkyně z roku 2001 určil na pozemcích p. č. XC, XA, XD, XB a XJ způsob využití plocha pro drobnou výrobu, skladování a podnikatelskou činnost. Žádná průmyslová zóna se zde nenachází, nebyla zde nikdy vymezena a nový územní plán prakticky nemění dosud stanovené využívání pozemků v tomto území a nedochází ani k omezení žádných podnikatelských aktivit stěžovatele. Dosavadní vymezené přípustné využití této oblasti bylo pouze pro aktivity bez škodlivých vlivů na životní prostředí v obci (např. řemeslná výroba, skladování, drobná výroba apod.) a nebylo umožněno zde umisťovat provozy rušící okolí a zhoršující životní prostředí. Na pozemcích stěžovatele je tedy regulace ve svém důsledku stejná jako dosud a schválený územní plán nebrání jeho podnikatelské činnosti, byť za určitých podmínek a s ohledem na okolí. V žádném případě tím nedochází ke znehodnocování majetku stěžovatele ani k narušení jeho legitimního očekávání. Nový územní plán umožňuje v plochách "SV – smíšené obytné venkovské" stejné funkční využití jako dosud v "podnikatelských plochách", ale navíc umožňuje i funkci obytnou. Na pozemcích stěžovatele je tedy nová regulace ve svém důsledku výhodnější a flexibilnější než dosud.

[20] Návrh územního plánu i postup při jeho pořizování a schvalování byl a je v plném souladu s požadavkem na proporcionalitu zásahu do vlastnického práva, který vyplývá ze zákona i z ustálené judikatury NSS. Zásah do vlastnického práva stěžovatele, k němuž došlo vydáním územního plánu, byl proveden za dodržení zásady subsidiarity a minimalizace zásahu, je ústavně legitimní, řádně odůvodněný a opřený o zákonné cíle, učiněn jen v nezbytně nutné míře, nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením svévole. Odpůrkyně upozornila na právo obce na samosprávu, které neoddělitelně obsahuje i právo uspořádat na svém územní poměry podle vlastních představ v zákonem vymezených mantinelech. Úkolem soudu není určovat, jakým způsobem má být určité území využito, a aktivně tak dotvářet územní plánování, ale pouze korigovat extrémy. Stěžovatel jako vlastník pozemků nemá právní nárok na stanovení takových podmínek využití a rozvoje plochy, které by plně vyhovovaly jeho soukromým zájmům.

III. Posouzení kasační stížnosti

[21] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti dle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[22] Kasační stížnost není důvodná.

pokračování

[23] Nejvyšší správní soud uvedl např. v rozsudku ze dne 15. 11. 2018, č. j. 1 As 161/2018 – 44 (body 38 a 39), 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. ...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 územní 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.“

[24] Námitku, že jej územní plán omezuje a znemožňuje mu využití stavby rodinného domu a dílny na pozemcích parc. č. XA a XB v k. ú. Lazsko, stěžovatel v návrhu neuplatnil. To samé platí v případě námítky, že novým zařazením pozemků parc. č. XA, XB a XG dochází ke znehodnocení provedených investic stěžovatele do řádně povolené stavby, neboť stěžovatel v návrhu ohledně staveb na svých pozemcích ničeho nenamítal. Ani argumentaci ohledně povolení stavebního úřadu k výstavbě plotu oddělujícího část jeho pozemku parc. č. XC a část pozemku parc. č. XH od asfaltové cesty, která se nachází na jiné části těchto pozemků, stěžovatel neuplatnil v návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Nevznesl v souvislosti s vymezením místní komunikace v ploše VD14 otázku nutné komunikační potřeby. Stěžovatel v návrhu na rozdíl od kasační stížnosti ani žádným způsobem nezpochybňoval závěr odpůrkyně, že jediná přístupová cesta k nemovitostem se nachází mimo jiné na pozemku parc. č. XH, ani nezmínil, že část tohoto pozemku v minulosti nabídl odpůrkyni k odkoupení a nedovožoval z odmítnutí tohoto návrhu odpůrkyni nepoctivost jejího jednání. V návrhu též stěžovatel neuplatnil nedostatečnou šířku pozemku parc. č. 38/3 neumožňující průjezd. Veškerá výše uvedená argumentace stěžovatele a námítky tak jsou nepřijatelné z toho důvodu, že je stěžovatel neuplatnil v řízení před krajským soudem, ač tak učinit mohl (§ 104 odst. 4 s. ř. s.), a Nejvyšší správní soud k nim proto nepřihlíží.

[25] Stěžovatelem zmíněný závěr, že odpůrkyně vždy o pozemek parc. č. XH usilovala jako o veřejnou komunikaci, krajský soud v kasační stížnosti napadeném rozsudku neuvedl, toliko v bodu 31 poukázal na vypořádání námítky stěžovatele odpůrkyní, v němž mimo jiné uvedla, že předchozí územní plán specifikoval veřejný prostor vymezený jako *zeleň veřejná a místní komunikace* na pozemcích parc. č. XG a XH za účelem zajištění přístupu k objektům občanského vybavení (obecní úřad, obchod a hospoda) a rodinným domům na severu v místě bývalé tvrze a zachování kultivující vzrostlé zeleně.

[26] Neopodstatněná je výtká stěžovatele, že krajský soud poukázal na nepravdivý závěr odpůrkyně, že pozemek parc. č. XH je veden jako jiná plocha ostatní komunikace, neboť je v katastru nemovitostí veden jako jiná plocha, ostatní plocha (což podle stěžovatele platí i pro pozemek parc. č. XG). Krajský soud se totiž způsobem využití a druhem těchto pozemků uvedeným v katastru nemovitostí vůbec nezabýval. Ve vztahu k těmto

pozemkům zcela správně v bodu 41 rozsudku konstatoval, že předchozí územní plán řadil pozemek parc. č. XG do plochy *veřejné zeleně* a pozemek parc. č. XH do plochy *místní komunikace* (nyní plocha *veřejného prostranství s převahou zpevněných ploch*, kde mezi přípustné využití nadále patří místní komunikace, a jeho malá část je vymezena jako OV – *občanské vybavení veřejné*). Krajský soud proto přisvědčil odpůrkyni, že z hlediska uplatněných námitek stěžovatele k žádné relevantní změně nedochází.

[27] Nejvyšší správní soud se dále zabýval námitkou stěžovatele, že oproti předchozímu územnímu plánu došlo k zásadní změně vymezení předmětných pozemků stěžovatele, aniž by ovšem došlo k jakékoliv změně okolností v předmětném území. Pozemky parc. č. XC, parc. č. st. XA, parc. č. st. XB a parc. č. XD byly v původním územním plánu z roku 2001 zařazeny do plochy podnikatelské činnosti. V textové části územního plánu z roku 2001 byla u těchto pozemků jako možné využití stanovena aktivita bez škodlivých vlivů na životní prostředí v obci (např. řemeslná výroba, skladování, drobná výroba apod.), s tím, že v těchto plochách je vhodné uplatňovat zeleň, přípustné jsou kancelářské provozy, obchody, odstavné plochy, garáže, sklady. Nepřípustné jsou provozy rušící okolí a zhoršující životní prostředí. Ve stávajícím územním plánu jsou tyto pozemky zařazeny do plochy SV - *smíšené obytné venkovské*, kde je v textové části územního plánu jako přípustné využití stanovena mimo jiné drobná a řemeslná výroba a služby nesnižující kvalitu prostředí a pohodu bydlení a jako nepřípustné využití jsou uvedeny mimo jiné stavby a zařízení narušující funkci bydlení, snižující kvalitu prostředí mimo hranice pozemku (hluknost, prašnost, vibrace, zápach apod.) a zvyšující nadměrně dopravní provoz.

[28] Z výše uvedeného je zřejmé, že přípustné využití uvedených pozemků je územním plánem stanoveno z hlediska možných podnikatelských aktivit v zásadě stejně jako v předchozím územním plánu (přípustné využití je řemeslná činnost a drobná výroba bez škodlivých vlivů na okolnosti prostředí). Stěžovatel se proto mylí, že došlo k zásadní změně vymezení přípustného využití u těchto jeho pozemků. Naproti tomu obстоjí závěr odpůrkyně, ke kterému dospěla při vypořádání námity stěžovatele, že v ploše SV je umožněna drobná a řemeslná výroba a služby nesnižující kvalitu prostředí a pohodu bydlení, a na pozemcích stěžovatele proto je regulace ve svém důsledku stejná jako doposud a není bráněno jeho podnikatelské činnosti za určitých podmínek a s ohledem na okolí. Možný způsob využití těchto pozemků z hlediska podnikatelské činnosti se tudíž v souvislosti s přijetím územního plánu nezměnil, a nedošlo tak k omezení či ohrožení možnosti podnikatelské činnosti na těchto pozemcích oproti územnímu plánu z roku 2001. Nejvyšší správní soud v této souvislosti konstatuje, že stěžovatel svůj podnikatelský záměr nijak konkrétně nepopsal ani nespécifikoval, a není proto ani možné se zabývat tím, zda a jakým způsobem regulace přijatá územním plánem odpůrkyně stěžovateli brání v jeho realizaci.

[29] K zásadní změně ve vymezení pozemků územním plánem nedošlo ani v případě pozemků parc. č. XF a XG, které byly dřívějším územním plánem zařazeny do plochy *veřejné zeleně* a nyní jsou zařazeny do plochy SV - *smíšené obytné venkovské* (pozemek p. č. XF) a plochy PZ - *veřejného prostranství s převahou zeleně* (pozemek p. č. 481), což je z hlediska možného využití těchto pozemků stěžovatelem stejné nebo vstřícnější zařazení. Zásadní změna nenastala ani v případě pozemku parc. č. XH, který byl předchozím územním plánem zařazen do plochy *místní komunikace* a nyní je převážně zařazen do

pokračování

plochy PP – *vybraná veřejná prostranství s převahou zpevněných ploch*, kde mezi přípustné využití patří mimo jiné místní a účelové komunikace. Pozemek parc. č. XE byl původním územním plánem zařazen do plochy luk, pastvin, zeleně ostatní a sadů, nyní je součástí plochy SV - *smíšené obytné venkovské*, což je z hlediska jeho možného využití pro stěžovatele opět výhodnější a navíc toto zařazení pozemku více odpovídá jeho malé rozloze a umístění mezi silnicí a budovou dílny stěžovatele na pozemku p. č. st. XB.

[30] Námitce stěžovatele, že řešení přijaté v novém územním plánu vůbec nereflektuje stav dotčené lokality a využití jeho pozemků, Nejvyšší správní soud nepřisvědčil, neboť z textové části odůvodnění územního plánu je zřejmé, že odpůrkyně stav dotčené lokality při přijetí územního plánu zohlednila, když k ploše VD14 (místní komunikace jako součást veřejného prostranství obce Lazsko, u obecního úřadu), která zasahuje navrhovatelův pozemek parc. č. XH, uvedla, že se jedná o stávající místní komunikaci, která jako součást veřejného prostranství zajišťuje prostupnost zastavěného území, propojení sídla s krajinou, zpřístupnění a obsluhu stavebních pozemků. Dále zmínila, že komunikace s veřejným prostranstvím je zanedbaná a neudržovaná, byť se nachází v centru obce těsně vedle budovy obecního úřadu. Pozemky, na nichž se veřejné prostranství a komunikace nachází, nejsou majetkem obce, a obec tak dosud reálně nemohla ovlivnit pozitivní nápravu a kultivaci prostředí.

[31] K ploše PP02 (veřejné prostranství s převahou zeleně u obecního úřadu) zahrnující pozemek parc. č. XG ve vlastnictví stěžovatele odpůrkyně uvedla, že v souladu se stavebním zákonem, jeho prováděcími vyhláškami a nadřazenou územně plánovací dokumentací je navržena rehabilitace a kultivace stávajících veřejných prostranství i ve stávající zástavbě, která zajistí zvýšení kvality obytného prostředí, vytvoří místo pro setkávání, pobyt a rekreaci obyvatel. Jedná se o stávající veřejně přístupné, avšak zanedbané a neudržované prostranství, které se nachází v centru obce těsně vedle budovy obecního úřadu. Pozemky, na nichž se veřejné prostranství nachází, nejsou ve vlastnictví obce, a obec tak dosud reálně nemohla ovlivnit pozitivní nápravu a kultivaci prostředí. Plocha ve stávajícím územním plánu je vymezena ve větším rozsahu než v novém územním plánu, kde je vymezena v nezbytném rozsahu. O tom, že si odpůrkyně byla v případě pozemků stěžovatele vědoma stávajícího stavu, svědčí také výše popsaná změna využití pozemku parc. č. XE, která více odpovídá skutečnému stavu.

[32] V návaznosti na výše uvedené považuje Nejvyšší správní soud zařazení pozemku parc. č. XH do plochy PP – *vybraná veřejná prostranství s převahou zpevněných ploch*, kde mezi přípustné využití patří mimo jiné místní a účelové komunikace za zcela rozumné, opodstatněné, smysluplné, logické a odpovídající situaci v dané lokalitě. Neobstojí proto nesouhlas stěžovatele s tímto zařazením uvedeného pozemku.

[33] Nelze přisvědčit námitce stěžovatele, že zařazení pozemků je pro něj překvapivé, neboť stěžovatel byl v procesu přijímání územního plánu odpůrkyně aktivní, podal připomínku i námitku, z čehož je zřejmé, že byl s připravovaným územním plánem a plánovaným zařazením svých pozemků do funkčních ploch dostatečně obeznámen.

[34] S přihlédnutím k výše uvedenému se Nejvyšší správní soud neztotožnil s tvrzením stěžovatele, že se v posuzované věci jedná o diametrálně odlišné funkční využití jeho

pozemků oproti předchozímu stavu, a lze tudíž hovořit o značné intenzitě zásahu a nepřiměřeném řešení, které nejsou jasně a srozumitelně odůvodněny. Jak již přílehavě konstatoval krajský soud, odpůrkyně přdestřela legitimní důvody pro svoje počínání, které spočívají ve snaze zpřístupnit veřejnosti a zkultivovat bezprostřední okolí středu obce kolem obecního úřadu a zachování místní komunikace obsluhující přílehlající nemovitosti. Navrhovatel tyto důvody v návrhu nijak nezpochybnil ani konkrétně netvrdil, že by bylo možné historicky vzniklou situaci vyřešit jinak.

[35] Důvody přdestřené odpůrkyní v odůvodnění územního plánu a při vypořádání námitek považuje Nejvyšší správní soud za racionální, logické, srozumitelné, odpovídající situaci v dané lokalitě a smyslu a účelu územního plánování, tak jak jsou vymezeny v § 18 odst. 1 a 2 stavebního zákona. Nelze proto stěžovateli přisvědčit, že z územního plánu není vůbec patrné, proč mají být pozemky zařazeny způsobem uplatněným v územním plánu.

[36] Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou ani námitku stěžovatele, že neexistuje žádný legitimní důvod pro změnu využití pozemků z ploch podnikatelské činnosti do ploch smíšených obytných venkovských a zamezení realizace jeho záměru, neboť severně od pozemku stěžovatele p. č. XC je územním plánem vymezena plocha P04 se způsobem využití *SV – smíšené obytné venkovské*, jejíž stanovení odpůrkyně zdůvodnila tím, že se jedná o dotvoření urbanistické struktury v severozápadní části sídla. Tato plocha byla dříve rovněž zařazena do plochy podnikatelské činnosti, a je tudíž logické a zřejmé, že odpůrkyně provedla změnu zařazení také ve vztahu k pozemkům stěžovatele p. č. XC, XA, st. XB, XD, XE a XF, které na jihu sousedí s plochou P04 a spolu s ní tvoří součást předmětné urbanistické struktury.

[37] Při vypořádání námítky stěžovatele odpůrkyně vymezení plochy *SV – smíšené obytné venkovské* na pozemcích stěžovatele dále zdůvodnila tím, že na parcelách p. č. XC, XA, XD, st. XB a XJ bylo doposud vymezeno přípustné využití pouze pro aktivity bez škodlivých vlivů na životní prostředí v obci (např. řemeslná výroba, skladování, drobná výroba apod.) a nebylo možné umísťovat provozy rušící okolí a zhoršující životní prostředí. Tato stávající drobná výroba (podnikatelská činnost) byla zařazena do plochy *SV – smíšená obytná venkovská*. Výroba s hlukem, prašností, vibracemi, zápachem apod. přesahujícími na sousední pozemky nad dovolenou mez tedy nebyla a není ani do budoucna podporována, neboť do centra obce nepatří. Odpůrkyně dále uvedla, že je zde oprávněný zájem majitelů okolních nemovitostí s rodinnými domy o klidné a zdravé životní podmínky. V ploše *SV* je však umožněna drobná a řemeslná výroba a služby nesnižující kvalitu prostředí a pohodu bydlení. Odpůrkyně shledala, že na pozemcích stěžovatele je regulace ve svém důsledku stejná jako dosud a není bráněno jeho podnikatelské činnosti za určitých podmínek s ohledem na okolí.

[38] Na základě výše uvedeného Nejvyšší správní soud konstatuje, že odpůrkyně zdůvodnila zvolené zařazení pozemků stěžovatele do jednotlivých funkčních ploch, a nelze proto přisvědčit námitce stěžovatele, v níž s poukazem na princip kontinuity územního plánování tvrdí, že není zcela zřejmé, proč mají být pozemky stěžovatele zařazeny do jiných ploch než v dosavadním územním plánu, ani námitce, že z nového územního plánu není patrná potřeba změny řešení v předchozím územním plánu.

pokračování

[39] Se závěrem krajského soudu, že změna územního plánu byla ze strany odpůrkyně řádně zdůvodněna, se zdejší soud v návaznosti na výše uvedené plně ztotožňuje. Vzhledem k tomu, že změny ve využití území stanovené územním plánem nejsou ve vztahu k pozemkům stěžovatele pro něho nevýhodné a citelně jej omezující, nelze stěžovateli přisvědčit ani v tom, že územní plán nesplňuje požadavek přiměřenosti (proporcionality) a maximální ochrany práv dotčených osob. Závěr stěžovatele, že územní plán nevyhovuje principu kontinuity územního plánování, není správný, neboť regulace v územním plánu týkající se pozemků stěžovatele navazuje na dosavadní stav a nejedná se o náhlou, zásadní ani nepředvídatelnou změnu ve funkčním určení plochy, v níž se nacházejí dotčené pozemky stěžovatele. Nejvyšší správní soud v této souvislosti ve shodě s krajským soudem konstatuje, že územní plán nemění vlastnická práva k pozemkům a nová územně plánovací dokumentace působí výlučně do budoucna a nemá žádný vliv na účinky pravomocných rozhodnutí o umístění stavby, natož na pravomocná stavební povolení a kolaudační souhlasy.

[40] Také výtku stěžovatele, že odpůrkyně přistoupila k pozemkům stěžovatele jako pán - suverén, jenž autoritativně vlastníkům nemovitostí určuje, jak je mohou či nemohou využít, není důvodná, neboť z odůvodnění územního plánu je patrné, že odpůrkyně postupovala v souladu s § 18 odst. 2 stavebního zákona, jelikož si soukromých zájmů stěžovatele byla vědoma, přihlédla k nim a zohlednila rovněž veřejný zájem na území obce.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[41] Nejvyšší správní soud tedy shledal všechny námitky uplatněné navrhovatelem v kasační stížnosti nedůvodnými. Z tohoto důvodu kasační stížnost zamítl dle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s.

[42] O nákladech řízení o kasační stížnosti pak Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Procesně úspěšná odpůrkyně (která je malou obcí nedisponující potřebným odborným personálem, tudíž její zastoupení advokátem je zcela legitimní) má právo na náhradu odměny právního zástupce za jeden úkon právní služby (vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 24. 2. 2023) podle § 11 odst. 1 písm. d) a § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 vyhlášky č. 177/1996 Sb. ve výši 3.100 Kč. Dále má právo na náhradu hotových výdajů v paušální výši 300 Kč (§ 13 odst. 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb.). Ze spisu krajského soudu vyplývá, že zástupce odpůrkyně je plátcem DPH, a proto se odměna za zastupování zvyšuje o tuto daň. Celkově tedy je stěžovatel povinen zaplatit odpůrkyni na nákladech řízení o kasační stížnosti 4.114 Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku, k rukám zástupce odpůrkyně.

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

V Brně dne 5. prosince 2023

Mgr. Aleš Roztočil

předseda senátu