



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdu a JUDr. Viktora Kučery v právní věci navrhovatele: **BLACKBIRD FINANCIAL, a. s.**, se sídlem Jindřišská 939/20, Praha, zast. Mgr. Pavlem Černým, advokátem se sídlem AK Frank Bold Advokáti, s. r. o., Údolní 33, Brno, proti odpůrci: **obec Tismice**, se sídlem Tismice 136, zast. JUDr. Milošem Tuháčkem, advokátem se sídlem Převrátická 330, Tábor, v řízení o kasační stížnosti navrhovatele proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 22. 9. 2022, č. j. 43 A 47/2022-62,

t a k t o:

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Navrhovatel **je povinen** uhradit odpůrci náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 8 228 Kč k rukám právního zástupce JUDr. Miloše Tuháčka, advokáta, se sídlem Převrátická 330, Tábor.

O d ů v o d n ě n í:

[1] Kasační stížností ze dne 20. 10. 2022 se navrhovatel (dále „stěžovatel“) domáhá zrušení shora označeného rozsudku krajského soudu, kterým nebylo vyhověno návrhu stěžovatele na zrušení opatření obecné povahy – části změny č. 1 územního plánu Tismice, vydaného usnesením Zastupitelstva obce Tismice č. 7/3/2021 ze dne 10. 6. 2021; stěžovatel se domáhal zrušení části opatření obecné povahy v části upravující regulativ plochy BV5 v sídle Limuzy.

[2] Stěžovatel vlastní stavební parcely č. parc. st. 14/1, st. 14/2, st. 14/6 a st. 14/7 a dále pozemkové parcely č. parc. 68/1, 68/2, 68/3, 87/1, 87/12, 87/13, 87/14 a 703, vše v k. ú.

Limuzy, na kterých měl v úmyslu vystavět 26 rodinných a 6 bytových domů. Pro tento záměr stavební úřad dne 26. 2. 2021 vydal územní rozhodnutí, které bylo dne 28. 3. 2022 v odvolacím řízení zrušeno z důvodů vydání napadeného opatření obecné povahy. Pro stejný záměr bylo územní rozhodnutí vydáno již 5. 1. 2006, jelikož však stěžovatel včas nepožádal o jeho opakované prodloužení, pozbylo v roce 2015 platnosti.

[3] Proti návrhu změny územního plánu uplatnil stěžovatel dne 18. 2. 2021 námitky, ve kterých namítal: existenci úmyslu realizovat na dotčených pozemcích záměr (výstavbu bytových domů a rodinných domů); diskriminační povahu regulace plochy BV5, zejména nutnost zpracování regulačního plánu, nemožnost výstavby bytových domů, funkční regulaci pro rodinné domy (umožnění jen rodinných domů či řadových dvojdomů), nutnost navýšení kapacity vodovodu, zapojení památkově chráněné sýpky do projektu; nepřiměřenost a diskriminační povahu zásahu do vlastnických práv. Dále namítal účelovost, nepřiměřenost a diskriminační postup odpůrce, který nejprve dal k záměru výslovný písemný souhlas pod podmínkou uzavření plánovací smlouvy, k čemuž došlo, a posléze začal projekt napadat v rozporu se svými závazky, které převzal; dle stěžovatele motivaci k takovému postupu odpůrce je dána tím, že rodina jednoho z členů zastupitelstva vlastní nemovité věci v sousedství dotčených pozemků. Poukázal rovněž na hrozící škodu, která mu může vzniknout v souvislosti s nerealizací záměru, neboť ohledně dotčených pozemků již uzavřel smlouvu o smlouvě budoucí převodní. Namítl vnitřní rozpornost návrhu napadeného opatření obecné povahy, podle kterého je lokalita BV5 určena pro rozvoj bydlení, reálně však dojde k zablokování jakékoliv nové výstavby v této lokalitě; hlavní funkční využití pro plochy smíšené obytné – bydlení venkovské (BV) je vymezeno jako stavby pro bydlení (což znamená rodinné i bytové domy), v doplňujících podmínkách pro všechny lokality s výjimkou BV3 je však uvedeno, že jsou určeny výlučně pro výstavbu rodinných domů; zadání regulačního plánu obsahuje požadavek na rekonstrukci stavby špýcharu (kulturní památka č. ÚSKP 21239/2-3463) s možností konverze na bytový či víceúčelový dům při respektování kulturní a historické hodnoty této stavby, přičemž požadované využití je zcela v rozporu s památkovou ochranou (např. nutnost prolomení okenních otvorů) a navíc řešení stavby špýcharu není součástí záměru, se kterým odpůrce vyslovil souhlas.

[4] **V návrhu** na zrušení opatření obecné povahy stěžovatel výše uvedené námitky zopakoval, rozvinul je a napadl jejich vypořádání odpůrcem. Tvrdil dále, že změna územního plánu je svévolná, diskriminační a nepřiměřeně zasahuje do jeho vlastnických práv k dotčeným pozemkům.

[5] **Krajský soud** ve věci nařídil jednání, při němž stěžovatel zopakoval nepřiměřenost napadeného opatření obecné povahy, které fakticky znamená stavební uzávěru, porušení legitimního očekávání a dohod uzavřených s odpůrcem, který zneužil právo na samosprávu. Odpůrce při jednání uvedl, že v letech 2005-2006 měl společně s tehdejšími vlastníky dotčených pozemků společnou vizi postupu ohledně plochy BV5 včetně využití čističky odpadních vod a sýpky, proto se stavebním záměrem souhlasil. Poté, co pozemky nabyt stěžovatel, nebyly již vize naplněny; po celou dobu sýpka chátrá a obývají ji i bezdomovci, navíc obecní vodovod je na hranici kapacity a nelze připustit připojení nových domů; situaci však řeší např. novým vrtem, přičemž poté bude možné podmínky pro novou výstavbu splnit. Dále odkázal na rozhodnutí o námitkách; odmítl účelovost regulace plochy BV5,

pokračování

poukázal též na to, že tato plocha po vypršení původního územního rozhodnutí zůstala zcela bez regulace.

[6] Krajský soud z listu vlastnictví č. 636 pro obec Tismice a katastrální území Limuzy ze dne 17. 6. 2022 zjistil, že stěžovatel vlastní dotčené pozemky od roku 2006. Z vyžádané spisové dokumentace Městského úřadu Český Brod ve věci územního řízení týkajícího se záměru, sp. zn. MUCB27533/2015/OSÚP/Fry, soud provedl důkaz hydrogeologickým posudkem ze srpna 2019, který sice prokazuje, že záměr lze zásobovat z podzemního vrtu (ačkoliv s ohledem na nutnost provedení zkušební vrtu a čerpacích zkoušek nikoliv definitivně) bez ovlivnění okolních studní, nevyjadřuje se však k možnostem budoucího vývoje vodohospodářské situace, což je dle krajského soudu podstatné. Dále krajský soud vyslechl svědka Ing. arch. Ivana Plicku, přičemž z jeho výpovědi nevzal za prokázané, že by odpůrce postupoval jakkoliv nestandardně či dokonce svévolně. Soud též poukázal na to, že svědek je na případu do značné míry osobně zaangażován, neboť vykonával práce pro obě strany sporu, a navíc sám připouští odpovědnost za neprodloužení původního územního rozhodnutí pro záměr; tento moment je přitom pro osud záměru naprosto klíčový. Svědkův náhled na věc soud proto nepovažoval za zcela objektivní. Krajský soud neprovedl pro nadbytečnost další listiny předložené stěžovatelem, neboť skutečnosti podstatné pro rozhodnutí ve věci samé zjistil z obsahu spisové dokumentace, jejíž součástí je značná část předložených listin. Další dokumenty (zejména smlouva o smlouvě budoucí ze dne 15. 1. 2020, územní rozhodnutí o dělení dotčených pozemků, společná odvolání odpůrce, pana B. a případně též spolku Pro Limuzy, z.s. a vyjádření Ing. arch. Ivana Plicky k nim, stejně jako rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje, kterým byla rušena vydaná územní rozhodnutí pro záměr a zbývající dokumenty obsažené ve spise územního řízení) označil krajský soud pro posuzovanou věc za nepodstatné; dílem se též týkají skutečností, které nejsou sporné (odpůrce nepopírá, že záměr přestal podporovat a že proti němu počal brojit; není též sporné, že v důsledku přijetí napadeného opatření obecné povahy bylo nepravomocné územní rozhodnutí pro záměr zrušeno).

[7] K podmínce regulačního plánu krajský soud poukázal na legitimitu tohoto nástroje, s odkazem na § 43 odst. 2 věty poslední stavebního zákona konstatoval, že podmínka vydání regulačního plánu na žádost pozbývá platnosti, pokud k vydání nedojde do 1 roku od podání úplné žádosti v souladu se zadáním regulačního plánu; stanovená podmínka je tedy časově omezená a není způsobilá navždy konzervovat území a zabránit jakékoliv výstavbě, jak se snaží stěžovatel sugerovat. Krajský soud přisvědčil stěžovateli, že ve vypořádání námitek odkazovaná kapitola G (*Vymezení veřejně prospěšných staveb, ...*) skutečně neobsahuje odůvodnění podmínky regulačního plánu; považuje to však za chybu v psaní (ke které patrně došlo při redakci změn v průběhu pořizování napadeného opatření obecné povahy), neboť odůvodnění je obsaženo v následující kapitole M (*Vymezení ploch a koridorů, ve kterých je rozhodování o změnách v území podmíněno vydáním regulačního plánu*), která podmiňuje rozhodování o změnách v lokalitě BV5 vydáním regulačního plánu na žádost a stanovuje jeho zadání. Podstatné je však to, že vysvětlení je uvedeno v samotném vypořádání námitek a stěžovatel proti němu nevznáší věcnou námitkou jinou, než že plocha BV6 je od centra sídla Limuzy vzdálena stejně jako BV5. V tom však krajský soud stěžovateli nepřisvědčil, neboť z hlavního výkresu je patrné, že plocha BV6 (která je rozlohou oproti ploše BV5 cca třetinová) se nachází na samém okraji sídla, zatímco plocha BV5 se táhne od kraje do jeho přirozeného středu (tedy do odpůrcem zmiňované „návsi“ – viz uvedený výňatek z mapy

hlavního výkresu úplného znění územního plánu odpůrce po změně). Krajský soud podotkl, že plocha BV5 je rozsáhlá, v těsné blízkosti centra sídla a památkově chráněného objektu, jde proto o účelné a odůvodněné opatření, které by např. územní studie nemohla zajistit, např. již proto, že územní studie je na rozdíl od regulačního plánu nezávazná (viz rozsudek NSS ze dne 12. 3. 2015, č. j. 7 As 191/2014-26). Návrhové body vztahující se k podmínce zpracování regulačního plánu neshledal krajský soud důvodnými.

[8] K námitce regulace prostorového uspořádání krajský soud uvedl, že napadené opatření obecné povahy jasně a zřetelně deklaruje účel, pro který obecně nepodporuje stavbu bytových domů - zachování venkovského charakteru území, za který považuje solitérní zástavbu prostupující zeleň, ve které se „utápí“ jednotlivé domy (srov. na str. 67 napadeného opatření obecné povahy odůvodnění prostorových regulativů plochy BV2, na které odkazuje odůvodnění uvedené u plochy BV5). V odůvodnění rozhodnutí o námitkách je uvedeno, že v sídle Limuzy žádný bytový dům není; tento závěr stěžovatel nezpochybnil, byť až v návrhu uvedl, že se v blízkosti dotčených pozemků nacházejí též tři rodinné domy řadové. Krajský soud připustil, že jistě může být z hmotového hlediska kompaktní řada rodinných domů srovnatelná s menším bytovým domem, nicméně jde o stavby odlišného charakteru a podstatný je též maximální počet jednotek (a tedy obyvatel a s tím souvisejících nároků), který ten který typ domu umožňuje. Uvedené tři řadové domy obsahují po jedné bytové jednotce, což stěžovatel nerozporuje; to odpovídá i právní úpravě, podle které mohou být v rodinném domě maximálně tři bytové jednotky [srov. § 2 písm. a) vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů]. Dle krajského soudu popsáný charakter území, ve kterém se nevyskytují bytové domy, by stěží mohl být zachován za pomoci jiného (mírnějšího) opatření než právě vyloučením výstavby bytových domů. Stávající existence malého počtu domů vymykající se požadovanému charakteru nesvědčí ani o diskriminačním postupu odpůrce. Krajský soud poukazuje na to, že stěžovatel srovnává výstavbu již existující s výstavbou budoucí; územní plán však nereguluje výstavbu *ex post*. Krajský soud dospěl k závěru, že uvedená regulace je tedy potřebná k dosažení výše uvedeného sledovaného cíle, který je legitimní. Ačkoliv ve svém důsledku znamená, že stěžovatel nemůže realizovat záměr v podobě, v jaké zamýšlel, neznamená to, že by plocha BV5 nebyla pro zástavbu využitelná (totéž ostatně připustil architekt záměru svědek P.).

[9] Krajský soud dále dospěl k závěru, že prostorová regulace je na úrovni územního plánu přípustná; podotkl, že v příloze usnesení o pořízení změny (na kterou toto usnesení odkázalo) se výslovně ve vztahu k dotčené ploše BV5 uvádí, že prostorová regulace bude obsahovat prvky regulačního plánu. K námitce disproporce mezi minimálními požadavky na lokalitu BV3 a podrobnými a omezujícími regulativy pro ostatní plochy BV soud poznamenal, že pakliže stěžovatel v návrhu toliko uvedl, že setrvává na své již vypořádané námitce, aniž by polemizoval s odůvodněním uvedeným v napadeném opatření obecné povahy, negativně tím předurčil osud tohoto návrhového bodu.

[10] K otázce zásobování vodou krajský soud uvedl, že mu je z úřední činnosti známo, že v obcích v přímém sousedství (obce Hradešín a Přišimasy - viz rozsudek ze dne 29. 3. 2021, č. j. 43 A 34/2021-142) či blízkém okolí odpůrce (např. město Kostelec nad Černými lesy; řízení vedeno pod sp. zn. 43 A 61/2022) existují problémy se zásobováním vodou ze zdrojů podzemní vody pro veřejnou potřebu. Z uvedených řízení má soud též

pokračování

znalost o tom, že reálně dochází k budování nových přípojek a zřizování nových vrtů. Existenci obecně nepříznivé vodohospodářské situace posledních let v souvislosti s dlouhotrvajícími suchy a negativní prognózy budoucího vývoje způsobené klimatickou změnou pak soud považuje za notorietu. Za těchto okolností soud považuje obavu odpůrce z budoucího vývoje vodohospodářské situace a možného vysychání studní za relevantní, předcházení takovému následku pak za ústavně legitimní i zákonný cíl a zvolené řešení v podobě stanovení infrastrukturní koncepce (podmínka připojení na vodovod) pro dosažení cíle za nezbytné. Umožnění individuálního zásobování s ohledem na rozsah ploch BV (nejen plochy BV5, která je sama o sobě značně rozsáhlá) v sídle Limuzy by naopak dosažení takového cíle ohrozilo. Příklad jiného možného mírnějšího omezení stěžovatel nenabízí. Podmínka je stanovena pro všechny nové stavebníky v plochách BV1 - BV7 a SR1 – viz kapitola N napadeného OOP (*Stanovení pořadí změn v území (etapizace)*) a byla řádně vysvětlena. Není tedy diskriminační ani svévolná. Dle přesvědčení krajského soudu uvedená regulace je přiměřená, přičemž poukaz stěžovatele na hydrogeologický posudek dokumentující vliv projektu na stávající situaci byl implicitně vypořádán poukazem na „salámové“ odčerpávání vod jednotlivými stavebníky. Jinými slovy, není rozhodující, že by pro stěžovatelův projekt bylo podzemních vod dost – pokud by bylo individuální zásobování novým stavebníkům umožněno, již by dostatek vody v blízké budoucnosti být nemusel.

[11] Krajský soud neshledal důvodnou ani námitku stran nepřiměřeného zásahu do vlastnického práva stěžovatele; poukázal na to, že plocha BV5 je v územním plánu vyznačena více než 15 let, stěžovatel však vlastní nečinností uskutečnění záměru neumožnil. Krajský soud dodal, že na ploše BV5 bude možné i po změně regulativů vymezit zhruba 25 pozemků pro rodinné domy a v rekonstruovaném špýcharu popř. umístit cca 8 bytů. Jakkoliv tedy záměr stěžovatele počítal s násobným počtem bytů, nedošlo k fatálnímu znehodnocení pozemků. Krajský soud zdůraznil, že odpůrce má právo rozhodovat o tom, jak má být jeho území využíváno, a je při tom omezen toliko zákonnou úpravou a judikaturou, podle které jeho rozhodování nemůže být diskriminační či svévolné; rozhodnutí může odpůrce též měnit. Dle krajského soudu stěžovatel neprokázal, že by jediným skutečným cílem byla pohoda bydlení pana B. (ačkoliv ani případné zachování pohody bydlení stávajících obyvatel v sousedství řešené lokality by soud za nelegitimní cíl nepovažoval, neboť i to samo o sobě může představovat zájem, ke kterému je nutné v průběhu přijímání územně plánovací dokumentace přihlížet a zvažovat dopady zástavby do něj); nevyvrátil odpůrcem deklarované důvody přijetí regulace nacházející se v odůvodnění napadeného opatření obecné povahy a též v rozhodnutí o námitkách stěžovatele.

[12] Krajský soud návrh na zrušení zamítl; neshledal, že by odpůrce jednal svévolně; v průběhu dlouhého období nečinnosti stěžovatele dospěl k obratu ve svém nazírání na jeho záměr, na což má nepochybně právo; odpůrce nebyl nikdy povinen své jednání podřídit tomu, aby záměr bylo možné realizovat, mohl v rámci zákonných omezení postupovat tak, jak postupoval, a tedy ve svém důsledku realizaci záměru znemožnit. Nelze ani konstatovat, že by jakákoliv výstavba na ploše BV5 byla vyloučena. Krajský soud dodal, že pakliže má stěžovatel dojem, že mu byla způsobena škoda z titulu smluvní či předšmluvní odpovědnosti odpůrce, může se svého nároku domáhat v občanskoprávním řízení.

[13] V **kasační stížnosti** stěžovatel odkazuje na důvody dle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Obsáhle popisuje historii svého záměru realizovat na dotčených pozemcích projekt výstavby 26 rodinných domů a 6 bytových domů se souvisejícím technickým vybavením a komunikacemi a poukazuje na účelovost provedené změny územního plánu. Stěžovatel konstatuje, že změnu č. 1 územního plánu napadl ze dvou základních důvodů: 1) jednak proto, že dodatečně přijaté podmínky (jednotlivě i ve svém souhrnu) pro výstavbu v lokalitě BV5 znemožňují realizaci projektu a dále tyto podmínky (opět jednotlivě i ve svém souhrnu) fakticky znemožňují výstavbu v lokalitě BV5 vůbec; 2) dále proto, že odpůrce dal stěžovateli své slovo, dal mu závazný souhlas výslovně k realizaci projektu a uzavřel s ním dvě plánovací smlouvy o realizaci projektu s tím, že hned rok poté, co udělil svůj výslovný souhlas, odpůrce svůj názor naprosto změnil a začal projekt mařit, což vyvrcholilo účelovou změnou č. 1. územního plánu, kterou byla změněna pravidla hry v jejím průběhu.

[14] Stěžovatel dále podrobně rekapituluje svoji žalobní argumentaci, argumentaci krajského soudu, „*přičemž doufá, že Nejvyšší správní soud bude mít na věc jiný právní názor, protože v zemi, kde neplatí dané slovo, závazný souhlas ani uzavřená smlouva, se nežije dobře nikomu.*“ Postup odpůrce i krajského soudu má za rozporný kromě čl. 11 Listiny základních práv a svobod a čl. 1 Ústavy i s ustanoveními občanského zákoníku (o vlastnickém právu, o ochraně vlastnictví a o závaznosti smluv).

[15] Stěžovatel v kasační stížnosti dále podrobně rekapituluje průběh správního řízení, uvádí své uplatněné námitky a jejich vypořádání odpůrcem; konstatuje, že námitky byly v plném rozsahu zamítnuty s poměrně podrobným odůvodněním, které však obsahuje značné množství zkreslujících a účelových tvrzení; dále uvádí, jak odpůrce jednotlivé námitky vypořádal, což opět nesouhlasně komentuje.

[16] Stěžovatel opětovně poukazuje na účelový a diskriminační požadavek regulačního plánu s cílem zabránit výstavbě v dané lokalitě, respektive tuto výstavbu významným způsobem zkomplikovat; domnívá se, že doplňující prostorová regulace obsažená ve změně č. 1 územního plánu pro lokalitu BV5 je v rozporu s § 43 odst. 3 stavebního zákona, dle kterého územní plán nesmí obsahovat podrobnosti náležející svým obsahem regulačnímu plánu; dále komentuje požadavek nutného navýšení kapacity vodovodu s tím, že změna č. 1 územního plánu nebere v úvahu možnost využít jako zdroj vody pro nově navrhované stavby studny, bez nutnosti připojení na veřejný vodovod, odkazuje na hydrogeologický průzkum, k němuž se odpůrce nijak nevyjádřil a dle kterého exploatací studny nedojde k narušení hydrogeologických poměrů lokality ani stávajících domovních studní. Stěžovatel opětovně zmiňuje porušení zásady legitimního očekávání, jakož i svévoli odpůrce při přijetí změny č. 1 územního plánu. Dle stěžovatele postupem odpůrce byla zásadně překročena přípustná hranice zásahu do vlastnických práv; odkazuje na ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu týkající se územního plánování, dle které je jedním z podstatných kritérií pro posouzení zákonnosti postupu mimo jiné posouzení proporcionality zásahu do vlastnických práv ve vztahu ke sledovanému veřejnému zájmu (rozsudek č. j. 1 Ao 1/2006-74, ze dne 18. 07. 2006; usnesení rozšířeného senátu č. j. 3 Ao 1/2007-44, ze dne 13. 03. 2007; rozsudek č. j. 9 Ao 2/2009-54, ze dne 18. 11. 2009, rozsudek č. j. 1 Ao 1/2009-120, ze dne 21. 7. 2009 a další).

pokračování

[17] Stěžovatel tvrdí, že napadené opatření obecné povahy je v rozporu se zásadou subsidiarity a minimalizace; nemá ústavně legitimní a o zákonné cíle opřený důvod, není činěno v nezbytně nutné míře, nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli; není činěno nediskriminačním způsobem a není činěno s vyloučením libovůle (viz např. rozsudky NSS č. j. 6 Ao 3/2009-76, č. j. 1 Ao 1/2009-120). Stěžovatel opakovaně uvádí, že skutečným cílem vydání změny č. 1 územního plánu je znemožnění výstavby v lokalitě BV5 motivované zachováním pohodlného a klidného bydlení pro pana P. B. a členy jeho rodiny; nově zavedená podmínka navýšení kapacity veřejného vodovodu představuje faktickou stavební uzávěru, když do doby navýšení kapacity vodovodu nebude možné na celém území odpůrce realizovat novou výstavbu; zdůrazňuje, že projekt napojení na veřejný vodovod nevyžaduje, počítá s využitím centrálního jímacího systému, předložil hydrogeologický průzkum. Za nepřiměřený požadavek považuje také nutnost zpracování regulačního plánu, což je regulativ uplatněný pouze pro plochu BV5 (pro plochy BV1 a BV2 je požadována územní studie a pro ostatní plochy BV není vyžadován žádný takovýto regulativ). Dodává, že si je sice vědom toho, že regulační plán je legitimním nástrojem územního plánování, z důvodu složitosti procesu jeho pořízení je však nástrojem téměř nevyužívaným, když standardně se namísto něho používá pro prověření podmínek v území územní studie. Za nepřiměřený má rovněž požadavek eliminace výstavby bytových domů v lokalitě BV5, když v jiné lokalitě na území obce je toto řešení stále přípustné, jakož i podmínku využití špýcharu, regulativ minimální velikosti stavebního pozemku 1.000 m². Libovůli spatřuje stěžovatel zejména ve skutečnosti, že odpůrce „změnil pravidla v průběhu hry“.

[18] Stěžovatel dále popisuje průběh ústního jednání u krajského soudu, provádění a hodnocení důkazů. Vadu řízení přitom spatřuje v tom, že krajský soud neprovedl k důkazu všechny jím navrhované listiny, přičemž zejména z plánovacích smluv a souhlasu odpůrce s projektem by krajský soud seznal závazek odpůrce nemařit projekt žádným způsobem, a to ani změnou č. 1 územního plánu; ze smlouvy o smlouvě budoucí kupní by krajský soud seznal, že se stěžovatel zavázal do určité doby zajistit pravomocné územní rozhodnutí na projekt s tím, že v případě, že se mu to nepodaří, převzal povinnost uhradit budoucímu kupujícímu smluvní pokutu ve výši 9 milionů Kč. Přestože krajský soud uvádí v odůvodnění, že šlo o rozhodnutí stěžovatele takovou smlouvu uzavřít a že se neměl spoléhat na to, že odpůrce své závazky dodrží, považuje stěžovatel takové právní hodnocení soudu za chybné, a proto uvedený důkaz měl zásadní význam pro rozhodnutí soudu ve věci. Krajský soud provedl výslech Ing. arch. P., obsah jeho výslechu dle stěžovatele krajský soud zcela dezinterpretuje (a důležité body jeho výslechu pomíjí) a uvádí, že jde o svědka ne zcela objektivního.

[19] Stěžovatel tvrdí, že krajský soud sice správně cituje judikaturu Nejvyššího správního soudu k otázce přiměřenosti (proporcionality) opatření obecné povahy – změny územního plánu, z níž vyplývá nutnost, aby změna měla ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody, byla činěna jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším způsobem vedoucím ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle, pak ale dále v odůvodnění rozsudku tato obecná vodítka sám krajský soud nedodržuje. Hodnocení střetu zájmu na rozumné úpravě stavebního rozvoje v obci (právo na samosprávu, právo na územní plánování) se zájmem na ochraně vlastnického práva soukromého subjektu – stěžovatele ze strany krajského soudu je zcela v rozporu s ústavou v širším smyslu, zákony i judikaturou

Nejvyššího správního soudu. Stěžovatel si dokáže jen těžko představit závažnější porušení obecných pravidel (algoritmu přezkumu) ze strany odpůrce, než je porušení daného slova, tedy souhlasu s projektem, a dále stanovení takových regulačních podmínek, které v lokalitě BV5 znemožňují nejen realizaci projektu, ale fakticky jakoukoliv výstavbu.

[20] Dle stěžovatele krajský soud přebírá argument odpůrce o dlouhodobé nečinnosti stěžovatele, jedná se ale na první pohled o argument nepravdivý. Jednak nejde o 15, ale jen 7 let trvání realizace projektu (krajský soud zcela nesmyslně uvádí 9 let) a navíc vůbec nejde o nečinnost stěžovatele, ale obstrukce ze strany odpůrce a s ním spojených subjektů (pan B., spolek PRO LIMUZY z.s.); stěžovatel poukazuje na nefunkčnost územního řízení v České republice, za kterou stěžovatel neodpovídá. Podle závěrů krajského soudu obec *de facto* není ve změně svého náhledu na projekt ničím limitována (s ohledem na to, jak soud hodnotil dále otázku proporcionality a zákaz libovůle). Krajský soud dle stěžovatele hodnotí tyto otázky v jasném rozporu s právními předpisy a jejich výkladem přijatým Nejvyšším správním soudem. Stěžovatel opětovně poukazuje na původní souhlas odpůrce s projektem a tvrdí, že změna názoru obce není výsledkem řady let úvah a změny situace v místě (např. v oblasti zásobování lokality vodou), ale byla učiněna téměř vzápětí po dohodě se stěžovatelem, nejde tedy o výsledek mnohaletých politických diskusí v obci a změně objektivních podmínek v území, jak se snaží nepravdivě podsouvat krajský soud. Krajský soud navíc vůbec neřeší, že základní argument obce pro změnu jejího náhledu na projekt, tj. nezařazení sýpky do projektu, je zcela nepravdivý.

[21] Stěžovatel dále namítá, že potřebu regulačního plánu pro lokalitu BV5 odpůrce dle soudu řádně odůvodnil tím, že lokalita BV5 je největší a nejbližší k centru sídla a kolem ní již je hotová výstavba, což odůvodňuje, že pro ostatní rozvojové lokality postačí územní studie; navíc jde přý o ochranu památkově chráněné sýpky; toto hodnocení krajského soudu je v rozporu s realitou i zákonem. Lokalita BV5 je sice větší, než jiné rozvojové lokality, nicméně je na kraji obce ve vedlejší sídle Limuzy; požadavek regulačního plánu je diskriminační (pro jiné lokality v obci neužívaný) a svévolný (jeho smyslem je zablokování výstavby v lokalitě BV5); sýpka není a nikdy nebyla součástí projektu, a tak zavedení regulačního plánu nemůže k ochraně sýpky nijak přispět. Stěžovatel dodává, že v praxi je vydáváno naprosté minimum regulačních plánů a odpůrce jistě plánuje využít všech možných i nemožných obstrukčních mechanismů při případném vydávání regulačního plánu v budoucnu, aby výstavbě v lokalitě BV5 zamezil.

[22] Za nesprávné považuje stěžovatel hodnocení krajského soudu, že změna č. 1 územního plánu deklaruje účel (zachování venkovského charakteru území) s tím, že souhlas odpůrce s projektem, včetně existence bytových domů, považuje soud za irelevantní a důvody změny náhledu obce za akceptovatelné a podložené o relevantní aspekt (venkovský ráz). Stěžovatel na tomto místě opětovně poukazuje na existenci souhlasu a plánovacích smluv, ze kterých vyplývá i souhlas s bytovými domy s rozměry podle projektu a dodává, že zavedený zákaz bytových domů nemá za účel ochranu venkovského charakteru území, ale zmaření projektu. Proto jde o podmínku nepřiměřenou a svévolnou (je vedena jinými motivy, než je deklarováno) a s ohledem na umožnění výstavby bytových domů v lokalitě BV3 za diskriminační. Stanovené podmínky ohledně minimální velikosti stavebního pozemku, omezení počtu podlaží, max. výšku a min. podíl nezastavěné části pozemku dle názoru stěžovatele náleží územní studii či regulačnímu plánu, a proto je jejich

pokračování

obsažení ve změně č. 1 územního plánu nezákonné; názor krajského soudu je v rozporu se zákonem; tyto podmínky mohou být obsaženy jen v regulačním plánu pro lokalitu BV5, nikoliv v samotné změně č. 1 územního plánu. Navíc jde o podmínky diskriminačně stanovené pro lokalitu BV5, když v jiných rozvojových lokalitách nejsou tyto podmínky, resp. všechny z nich, stanoveny.

[23] Stěžovatel ohledně kapacity vodovodu považuje hodnocení soudu za nezákonné a nesprávné, hydrogeologický posudek vyvrací argumentaci obce i soudu o potřebě přijatého řešení; soud zde navíc hodnotí odborné otázky, které mu nepřísluší. Stěžovatel odkazuje jednak na stránky Českého hydrometeorologického ústavu www.chmi.cz a stránky www.intersucho.cz, ze kterých rozhodně nedostatek povrchových ani podzemních vod v posledních 2,5 letech nelze vypožorovat s tím, že srážky jsou v poslední době cca 1,5 roku dokonce i nad dlouhodobým (desítky let sledovaným) normálem. Co se týče špýcharu, krajský soud uvádí, že změna č. 1 územního plánu neuvádí, že stěžovatel je povinen špýchar využít k výstavbě, naopak prý mu úprava špýcharu dává výhodu – možnost jednoho bytového domu. To má dle stěžovatele soud, z pohledu čistě textace změny č. 1 územního plánu pravdu, ale soud opomíjí nutnost vydání regulačního plánu, kterou obec jistě zneužije tak, aby stěžovatel špýchar do projektu začlenit musel. Podle soudu není památková ochrana ze strany orgánu památkové péče vyčerpávající a obec má právo tento objekt také chránit. Zde opět soud vstupuje na odbornou půdu, což mu nepřísluší.

[24] Dle stěžovatele samotné „řízení“, které vedlo k vydání napadeného opatření obecné povahy vykazovalo vady a samotné opatření obecné povahy je nepřezkoumatelné a nesrozumitelné. Je tomu tak proto, že důvody pro provedenou změnu územního plánu uváděné odpůrcem jsou očividně nepravdivé, jednání odpůrce bylo evidentně motivováno důvody jinými. Stěžovatel poukazuje na to, že především argumentace o dlouhodobém vývoji vztahů mezi stěžovatelem a odpůrcem, kdy došlo po roce 2006 postupně k jejich zhoršování, je zjevně nepravdivá a zástupná, když souhlas obce a plánovací smlouvy byly vydány a uzavřeny v roce 2015 a obec začala aktivně projekt mařit již v roce 2016. Proto jsou zástupné a nepravdivé i argumenty o ochraně venkovského rázu a zásobování vodou, když situace se mezi lety 2015 (s tím, že druhá plánovací smlouva, byla uzavřena až na podzim 2015) a 2016 nijak v tomto ohledu nezměnila. Samotná změna územního plánu je nepřezkoumatelná, jednotlivé argumenty v ní obsažené jsou ve vzájemném rozporu.

[25] Odpůrce ve **vyjádření ke kasační stížnosti** uvedl, že dle jeho přesvědčení není naplněn žádný tvrzený důvod kasační stížnosti dle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Poukazuje na to, že stěžovatel do své kasační stížnosti v naprosté většině pouze „překlápí“ svou návrhovou argumentaci (zčásti dokonce slovo od slova); odpůrce proto odkazuje na svá vyjádření před krajským soudem. Odpůrce nepopírá a nepopíral, že napadené opatření obecné povahy představuje mj. zásah do práv stěžovatele; šlo však o legitimní prostředek, jak dosáhnout naplnění zájmu odpůrce na ochraně zdraví občanů obce a na ochraně jejich příznivého životního prostředí (např. zájmu na ochraně vodních zdrojů, zájmu na příznivém urbanistickém řešení sídla Limuzy apod.). Naprosto tedy není pravdou, že by veřejný zájem odpůrce byl „fakticky soukromým zájmem jednoho člena jejího zastupitelstva“. Odpůrce nebyl a není povinen setrvávat desítky let na stejném názoru na projekt stěžovatele. Změna postoje byla v napadeném opatření obecné povahy i v řízení před krajským soudem odůvodněna, když jejím důvodem byla kromě narušení důvěry z důvodu

porušení dohod mezi stěžovatelem a odpůrcem ohledně řešení odpadních vod, ochrany historických hodnot sýpky, taktéž racionální obava z vlivů probíhající klimatické změny na stav podzemní vody na území obce. Pokud stěžovatel opakovaně argumentuje plánovací smlouvou s odpůrcem, pak bylo především na něm, coby dlouholetém profesionálově v oboru, aby do této smlouvy navrhl vymahatelná a konkrétní ustanovení chránící jeho zájmy; to se však nestalo. Za této situace není z čeho údajné legitimní očekávání stěžovatele vyvodit.

[26] Odpůrce se plně ztotožňuje se závěrem krajského soudu, že absence odůvodnění potřeby regulačního plánu v kapitole G napadeného opatření obecné povahy je pouhou chybou v psaní, přičemž rozhodující je, že toto odůvodnění je v napadeném opatření obecné povahy uvedeno. Požadavek na pořízení regulačního plánu není vůči stěžovateli nijak diskriminační. Z podstaty věci je vždy regulační plán pořizován jen na (menší) část území obce. Co se týče sýpky, trvá odpůrce na tom, že požadavek na rekonstrukci historické sýpky uplatňoval opakovaně již od roku 2005 a že vycházel taktéž z podmínek zakotvených ve vydaném územním rozhodnutí a také z projektové dokumentace předložené investorem, ve které bylo stanoveno, že historická sýpka bude rekonstruována. K tvrzením stěžovatele obsaženým v kasační stížnosti upřesňuje odpůrce, že zachování sýpky se týkaly zejm. tyto části Průvodní a souhrnné technické zprávy, jež byla součástí dokumentace pro územní řízení: „*Limuzy – 26 rodinných domů + 6 bytových domů. Technické vybavení a komunikace*“ zpracované generálním projektantem Ivan Plicka studio v dubnu 2005: - část 3.4. Kulturní památky: „*V řešeném území se vyskytuje objekt sýpky, který je předmětem ochrany podle zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, v platném znění. Tento stavební objekt leží v jihovýchodní části řešeného území a je zakomponován do navržené zástavby a komunikační sítě.*“ - část 6.2.: „*Na šesti parcelách, vymezujících náměstí v jihovýchodní části lokality, je navržena výstavba šesti bytových domů po osmi bytových jednotkách. Tyto bytové domy vymezují veřejný prostor, jehož dominantou je objekt bývalé sýpky. Tato sýpka je předmětem ochrany podle zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, v platném znění. Při respektování této ochrany se předpokládá její využití pro veřejnou vybavenost obce.*“

[27] Tvrzení stěžovatele, že změnou č. 1 územního plánu zavedený zákaz bytových domů nemá za účel ochranu venkovského charakteru území, ale zmaření projektu, je ničím nepodloženou spekulací, kterou odpůrce popírá. Názor stěžovatele, že některé podmínky musejí být uvedeny až v samotném regulačním plánu, není ničím podložen. Poukaz stěžovatele na hydrogeologický posudek je nepřiléhavý, neboť (jak správně uvedl krajský soud na str. 4 napadeného rozsudku) tento posudek doporučuje provedení podrobného hydrogeologického průzkumu včetně průzkumného vrtu a čerpacích zkoušek. Navíc se posudek nevyjadřuje k možnostem budoucího vývoje vodohospodářské situace. Změna postoje odpůrce ke způsobu zásobování vodou u projektu stěžovatele byla konsekventně a logicky vysvětlena v řízení před krajským soudem.

[28] K nepřiměřenosti zásahu do vlastnických práv stěžovatele odpůrce poukazuje na to, že odkaz stěžovatele na údajný závazný souhlas odpůrce v územním řízení neobstojí, neboť bez ohledu na nepřesné označení nešlo o žádný závazný dokument. Obsahově se jednalo o pouhé vyjádření obce coby účastníka řízení, nikoliv o závazné stanovisko dotčeného orgánu státní správy. Důkazy předkládané stěžovatelem v řízení o kasační stížnosti nemohou na správnosti závěrů krajského soudu ničeho změnit, neboť i pokud

pokračování

opravdu stěžovatel zaplatil „na účet oprávněného subjektu“ smluvní pokutu, neexistuje žádná souvislost mezi plánovací smlouvou, která žádný závazek zakazující změnu územně plánovací dokumentace odpůrce neobsahovala, a zmíněnou pokutou udělenou stěžovateli. Dle odpůrce se krajský soud jednotlivými prvky testu proporcionality zabýval - viz bod 22 a násl. napadeného rozsudku, zejm. bod 26 rozsudku, dle něhož požadavky, pokud jde o detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami vlastníka pozemku uplatněnými proti územnímu plánu, nesmí být přemrštěné, přičemž opačný přístup by byl výrazem přepjatého formalismu, který by ohrožoval funkčnost územního plánování a přispíval by k narušení stability systému územního plánování a právních jistot občanů, což by bylo možno hodnotit jako nepřípustný zásah do práva na samosprávu obce (srov. čl. 100 odst. 1 a 101 odst. 4 Ústavy).

[29] Odpůrce opakovaně zdůrazňuje, že není pravdou, že sýpka nebyla součástí projektu a odkazuje na text odůvodnění napadeného opatření obecné povahy. Jestliže se nyní stěžovatel soustředí na argumentaci, kdy otevřeně přiznává, že rekonstrukci sýpky neměl nikdy v plánu, jen tím potvrzuje jednu množinu důvodů, které odpůrce nakonec vedly k vydání změny č. 1 územního plánu, tedy ztrátu důvěry mezi stěžovatelem a odpůrcem a liknavý postoj stěžovatele k plnění požadavků uplatňovaných odpůrcem.

[30] K vyjádření odpůrce zaslal stěžovatel **repliku**, v níž poukázal na to, že pasáže z technické zprávy nepotvrzují žádné stavební úpravy sýpky v rámci projektu, navíc jde o zprávu předchůdce stěžovatele, konstatuje, že plánovací smlouvy jsou uzavřeny dle § 1745 an. občanského zákoníku, slib zavazuje a smlouvy mají být plněny.

[31] Dne 17. 4. 2023 (po změně právního zastoupení stěžovatele) obdržel Nejvyšší správní soud obsáhlé doplnění kasační stížnosti, v němž stěžovatel dále rozvíjí svoji argumentaci a uplatňuje některá nova, opětovně se dovolává souhlasu odpůrce s projektem ze dne 25. 3. 2015 a vydání kladného stanoviska dle § 89 odst. 1 stavebního zákona; poukazuje na uzavření dvou plánovacích smluv, přičemž odkazuje na jejich obsah. Stěžovatel dále popisuje jednotlivé podmínky stanovené pro jednotlivé plochy, poukazuje na to, že krajský soud nehodnotil všechna omezení týkající se pozemků, resp. jednotlivých vymezených ploch v jejich souhrnu; v opačném případě by musel dojít k závěru, že postup odpůrce byl vůči stěžovateli diskriminační a odporoval požadavku proporcionality; k tomu odkazuje na četnou judikaturu NSS. Stěžovatel poukazuje na porušení zásady a požadavku kontinuity stanovisek a závazných stanovisek upravenou v § 4 odst. 4 stavebního zákona; platí, že příslušné orgány jsou vázány svým závazným stanoviskem nebo stanoviskem, které vydaly v předchozích etapách postupů, a to i při umísťování a následném povolování stavebního záměru; měnit je mohou pouze v případě, že se změnily podmínky nebo poměry v území. V případě stěžovatele se podmínky ani poměry v území nezměnily, byť se odpůrce snaží tento dojem navodit a argumentuje rizikem vysychání studní. Toto tvrzení stěžovatel vyvrátil hydrogeologickým průzkumem. Dále stěžovatel poukazuje na princip kontinuity územního plánování, jak jej vymezil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 1. 2020, č.j. 9 As 171/2018-50 a odkazuje na další judikaturu NSS. Stěžovatel dodává, že zájem respektovat legitimní očekávání vyjádřil odpůrce i vydáním územního plánu v roce 2020, který neobsahoval pro lokalitu BV5 žádné regulační podmínky; dále se stěžovatel vyjadřuje k územnímu plánu z roku 2020 a k povaze § 188 odst. 3 stavebního zákona. Stěžovatel dále odkazuje na judikaturu NSS k otázce diskriminace a přiměřenosti; dále poukazuje na

závazky vyplývající z veřejnoprávních smluv, přičemž za takové závazky považuje stěžovatel uzavřené plánovací smlouvy. Stěžovatel opakovaně tvrdí, že krajský soud nesprávně posoudil vadu změny územního plánu spočívající v její podrobnosti náležející svým obsahem regulačnímu plánu či prvkům regulačního plánu, které je třeba v územním plánu jasně a výslovně označit; nesouhlasí s krajským soudem, že chybějící označení rozporované regulace jako prvku regulačního plánu není vadou.

[32] **Nejvyšší správní soud** po konstatování včasnosti kasační stížnosti, jakož i splnění ostatních podmínek řízení, přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by byl povinen kasační soud přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Kasační stížnost není důvodná.

[33] Nejvyšší správní soud předně konstatuje, že stěžovatel v podstatné části své kasační stížnosti pouze rekapituluje průběh celého řízení a uvádí námitky, které uplatnil již v řízení o návrhu (viz bod 3 výše). Dále tvrdí, že se krajský soud dopustil vady řízení tím, že neprovedl navrhované důkazy, v důsledku čehož nezjistil dostatečně skutkový stav. Stěžovatel se *de facto* opakovaně snaží obhájit svůj postup tím, že pouze rozporuje závěry odpůrce, potažmo i krajského soudu. Nejvyšší správní soud s ohledem na to, jakým způsobem byly formulovány uplatněné kasační námitky, na ně rovněž pouze v obecné míře v tomto rozsudku reaguje. Podotýká, že novými námitkami uvedenými v doplnění kasační stížnosti stran okolností přijetí územního plánu z roku 2020, jakož i tvrzenou veřejnoprávní povahou subordinačních smluv, se Nejvyšší správní soud nezabýval, neboť tato argumentace nebyla uplatněna v návrhu, tudíž se k ní nevyjadřoval ani krajský soud (§ 104 odst. 4 s. ř. s.).

[34] Kasační stížnost je mimořádným opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví (§ 102 s. ř. s.). Z toho plyne, že kasační stížnost musí kvalifikovaným způsobem zpochybňovat právě rozhodnutí krajského soudu, nikoli námitkami opakovaně mířit k aktu správního orgánu (obdobně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2007, sp. zn. 8 Afs 106/2006). Jak uvedl Nejvyšší správní soud v usnesení ze dne 30. 6. 2020, č. j. 10 As 181/2019-63, publ. pod č. 4051/2020 Sb. NSS, *„aby vůbec byla kasační stížnost způsobilá k projednání, musí kvalifikovaným způsobem zpochybňovat právě rozhodnutí krajského soudu, proti němuž byla podána, a nikoli nějaký jiný akt (byť třeba i věcně související nebo předcházející napadenému rozhodnutí krajského soudu).“* V daném případě však stěžovatel v podstatě vznáší opakované námitky proti postupu odpůrce, které již byly vypořádány. Ostatně, sám stěžovatel v kasační stížnosti konstatuje, že odpůrce se s námitkami obsáhle vypořádal, nicméně se závěry odpůrce nesouhlasí.

[35] Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že kasační přezkum je možný jen v rozsahu, v jakém k tomu stěžovatel svou formulací kasačních námitek vytvoří prostor. Řízení o kasační stížnosti před Nejvyšším správním soudem nemůže být *„jakýmsi druhým pokusem ještě jednou a z pohledu stěžovatele lépe uvážit o tomtéž“* (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2019, č. j. 1 Afs 44/2019-41). V nyní souzené věci je kasační stížnost jednak značně nepřehledná, neboť na různých místech stěžovatel opakuje stále stejné námitky (zejm. svévolná změna postoje odpůrce, nedodržení smlouvy, diskriminační regulace, zásah do vlastnických práv a legitimního očekávání, povinnost uhradit pokutu),

pokračování

a na samé hranici projednatelnosti, neboť stěžovatel předkládá ve své podstatě stejné námitky, které vznesl v řízení o změně územního plánu a též v návrhu. S námitkami stěžovatele se podrobně a dostatečně vypořádal odpůrce v odůvodnění napadeného opatření obecné povahy, přičemž rovněž dostatečně srozumitelně zdůvodnil změnu svého postoje, jeho závěry poté podrobil přezkumu krajský soud, přičemž se s nimi ztotožnil. V této souvislosti zdejší soud připomíná rozsudek ze dne 14. 6. 2017, č. j. 3 As 123/2016-40, v němž vyslovil, že stěžovatelům nic nebrání zopakovat žalobní (návrhovou) argumentaci v případech, ve kterých ji krajský (městský) soud dostatečně nevypořádal, směřuje-li taková argumentace k existenci kasačního důvodu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (tedy nepřezkoumatelnosti soudního rozhodnutí či jiné vadě řízení před krajským soudem).

[36] Nejvyšší správní soud stěžovatelem obecně uplatněnou námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku neshledal důvodnou. Má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být zřejmé, jaký skutkový stav vzal správní soud za rozhodný a jak uvážil o pro věc zásadních skutečnostech, resp. jakým způsobem postupoval při posuzování těchto skutečností. Uvedené pak musí nalézt svůj odraz v odůvodnění dotčeného rozhodnutí. Co do rozsahu přezkoumávání správního rozhodnutí (po věcné stránce) je správní soud, nestanoví-li zákon jinak, vázán dispoziční zásadou. Současně z rozsudku musí být patrné, jak se správní soud vypořádal se vznesenými žalobními (návrhovými) body a k nim se vztahující zásadní žalobní argumentací. Pokud by soudní rozhodnutí vůbec neobsahovalo odůvodnění nebo by nereflektovalo na žalobní námitky a zásadní argumentaci, o kterou se opírá, pomíjelo by jednotlivá podání stěžovatele a námitky v nich uvedené, mělo by to nutně za následek jeho zrušení pro nepřezkoumatelnost. Nic z uvedeného však Nejvyšší správní soud ve vztahu k přezkoumávané rozsudku krajského soudu neshledal. Krajský soud se s námitkami stěžovatele zabýval a dostatečně srozumitelně své závěry, k nimž dospěl, odůvodnil. Ostatně, mělo-li by napadené soudní rozhodnutí trpět tvrzenou vadou nepřezkoumatelnosti, stěží by s jeho obsahem stěžovatel mohl polemizovat, což činí.

[37] Vadu řízení pak stěžovatel spatřuje v tom, že krajský soud neprovedl k důkazu všechny jím navrhované listiny. Ze spisu, jakož i z protokolu z ústního jednání vyplývá, že stěžovatel se dovolával plánovacích smluv a souhlasu odpůrce s projektem, z nichž by krajský soud seznal závazek odpůrce nemařit projekt; dále odkazoval na smlouvu o smlouvě budoucí kupní, z níž by krajský soud seznal, že se stěžovatel zavázal do určité doby zajistit pravomocné územní rozhodnutí na projekt s tím, že v případě, že se mu to nepodaří, převzal povinnost uhradit budoucímu kupujícímu smluvní pokutu ve výši 9 milionů Kč. Nejvyšší správní soud shodně s krajským soudem konstatuje, že navrhované důkazy s ohledem na obsah správního spisu bylo nadbytečné provádět. Odpůrce nikterak nepopíral, že s původním projektem vyslovil souhlas; dále však dostatečně srozumitelně a podrobně odůvodnil (v rámci vypořádání námitek stěžovatele), proč a na základě jakých skutečností svůj postoj k záměru stěžovatele přehodnotil. Co se týče důkazu smlouvami, jimiž se stěžovatel zavázal ke smluvní pokutě, Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že tyto důkazy jsou pro posouzení věci samé irelevantní.

[38] Nejvyšší správní soud dodává, že bylo pouze podnikatelským rizikem stěžovatele, uzavřel-li smlouvu o smlouvě budoucí kupní dne 15. 1. 2020, za jejíž porušení uhradil

smluvní pokutu 9 mil Kč, a to za situace, kdy nemohl mít jistotu, že územní rozhodnutí, k jehož získání se zavázal, skutečně získá, nadto tak učinil v době, kdy již věděl, že bylo vydáno dne 10. 7. 2019 rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje, kterým bylo již podruhé územní rozhodnutí ze dne 7. 1. 2019 zrušeno a územní řízení dosud nebylo ukončeno (územní rozhodnutí ze dne 19. 12. 2016 bylo zrušeno dne 5. 9. 2017); stěžovatel již prokazatelně věděl přitom i o tom, že vztahy s odpůrcem a náhled odpůrce na věc se změnily (neboť to byl mimo jiné i odpůrce, kdo proti územnímu rozhodnutí brojil odvoláním). Nejvyšší správní soud neshledal ani v hodnocení provedené svědecké výpovědi ani v hodnocení hydrologického posudku, který soud provedl k důkazu, žádné nelogičnosti či jiná pochybení; neshledal ani, že by krajský soud své závěry učinil nad rámec svých kompetencí; jeho závěry vycházejí z obsahu spisu; v kontextu se skutečnostmi vyplývajícími ze spisu zcela obstojí.

[39] Jak již případně konstatoval krajský soud, územní plán je výsledkem politické diskuze obce a je základním nástrojem, kterým obec může realizovat své ústavně zaručené právo na územní samosprávu. Pravomocné územní rozhodnutí sice (na rozdíl od pouhého souhlasného stanoviska obce či plánovací smlouvy, jako je tomu v daném případě) představuje limit využití území ve smyslu § 26 odst. 1 stavebního zákona (viz např. rozsudek NSS ze dne 12. 9. 2012, č. j. 1 As 107/2012-139), v daném případě však není sporu o tom, že stěžovatel v době vydání napadeného opatření obecné povahy žádným pravomocným územním rozhodnutím nedisponoval. To je ve věci podstatné, a jak již bylo naznačeno, lze přičítat pouze k tíži samotného stěžovatele, že časový prostor, jímž disponoval, k realizace svého záměru nevyužil.

[40] Pouze k tíži stěžovatele je třeba přičítat fakt, že nebyl schopen od roku 2006 s realizací projektu, na který bylo již vydáno územní rozhodnutí, začít; platnost územního rozhodnutí mu dokonce byla prodloužena, poté vlastním pochybením o další prodloužení nepožádal, pročez byl nucen znovu o vydání územního rozhodnutí požádat. Sám stěžovatel svojí nečinností způsobil přitom i změnu podmínek týkajících se stavby historické sýpky (špýcharu). Za uvedené situace není nikterak překvapivé, že odpůrce svůj dříve vstřícný postoj k stěžovateli přehodnotil. Postup odpůrce nemohl být pro stěžovatele nijak překvapivým, odpůrce aktivně proti záměru stěžovatele vystupoval, legitimní očekávání ve vztahu k umožnění výstavby záměru v původní podobě mu tedy nemohlo svědčit. Jak připomněl krajský soud, nikdo nemá veřejné subjektivní právo na stanovení konkrétního funkčního vymezení pozemku, které vyhovuje jeho potřebám; z hlediska veřejného práva má odpůrce právo změnit názor a přiklonit se na stranu odpůrců plánovaného záměru a konfliktních veřejných zájmů (zde např. na zachování charakteru zástavby, udržitelnost zásobování pitnou vodou atd.). Odpůrce historii vzájemných vztahů popsal velmi podrobně a demonstroval na nich vývoj svého stanoviska. V této souvislosti je zcela legitimní i regulace stěžovatelem sporovaného špýcharu z roku cca 1730; jedná se o kulturní památku (od roku 1958), která během let nečinnosti stěžovatele postupně chátrala. Nachází-li se tento objekt na pozemku stěžovatele, konkr. na ploše BV5, je zřejmé, že od počátku byl, jak vyplývá rovněž z Průvodní a souhrnné technické zprávy, jež byla součástí dokumentace pro územní řízení „*Limuzy – 26 rodinných domů + 6 bytových domů. Technické vybavení a komunikace*“ zpracované generálním projektantem Ivan Plicka studio v dubnu 2005, do projektu zahrnut, a při respektování jeho památkové ochrany se předpokládalo jeho využití pro veřejnou vybavenost obce. Námitka, že se jednalo o dokument týkající se předchůdce stěžovatele,

pokračování

není zcela na místě, tím spíše, pokud stěžovatel ve stavebním projektu předchůdce fakticky pokračuje. Napadené opatření obecné povahy nadto nevyžaduje, aby byl špýchar přeměněn na bytový dům, což považuje stěžovatel za fakticky nemožné, pouze v rámci speciální prostorové regulace pro plochu BV5 uvádí požadavek na zachování historické a dodnes dochované hmoty stavby a ochranu jejích kulturních hodnot, rekonstrukci na bytový dům pouze připouští jako možnost.

[41] Nejvyšší správní soud neshledal důvodné ani opakovaně vznášené námitky stran nepřiměřenosti či svévolné diskriminace stěžovatele. Tyto námitky dostatečně podrobně vypořádal krajský soud, přičemž Nejvyšší správní soud neshledal v úvahách krajského soudu žádné pochybení ani vybočení z ustálené judikatury. Stěžovatel fakticky opětovně toliko obhajuje tvrzené legitimní očekávání založené na původním souhlasu odpůrce s projektem. Nejvyšší správní soud nepovažuje za nutné opakovat již jednou vyřčené; s odůvodněním odpůrce, potažmo krajského soudu se zcela ztotožnil. Stěžovatel v kasační stížnosti neuvedl žádné nové skutečnosti, které by mohly vést k přijetí odlišného závěru.

[42] Co se týče regulace a prostorového uspořádání ploch BV provedené ve změně územního plánu, to se určitým způsobem dotýká i ostatních ploch (viz část F – stanovení podmínek pro využití ploch s rozdílným způsobem využití). Z napadeného opatření obecné povahy vyplývá, že doplňující podmínky pro lokalitu BV5 jsou stanoveny obdobně jako pro lokality BV2 a BV 4, 5, 6 a 7 (lokalita je určena pro výstavbu RD – izolovaných nebo řadových o dvou rodinných domech, podíl nezastavěné části pozemku 60%, maximálně jedno nadzemní podlaží + využitelné podkroví, max výška 9 m atd.), např. u plochy BV6, která se nachází společně s plochou BV5 v části Limuzy, je rovněž uvedeno omezení, že minimální velikost stavebního pozemku rodinného domu je 1.000 m²; co se týče podmíněnosti výstavby navýšením kapacity vodovodu, nový regulativ podmiňující výstavbu je stanoven pro všechny plochy. Ve vztahu k lokalitě BV5 tak nelze hovořit o diskriminačním postupu odpůrce. Výsledná úprava regulace stanovená pro plochu BV5 není nikterak zásadně odchylná od standardu užívaného ve vztahu k jiným plochám (BV). Odpůrce rovněž dostatečně odůvodnil (str. 48, 67, 78, 87), proč byla kompletně doplněna regulace pro plochu BV5, pro kterou platný plán žádné regulativy neobsahoval, neboť původní územní plán odkazoval na vydané územní rozhodnutí, které však bylo následně, jak je uvedeno výše, zrušeno. Bylo tedy nasnadě a zcela legitimní určitou regulaci pro plochu BV5, která dosud jako jediná nebyla regulována vůbec, provést.

[43] Pro plochy BV 1, 2 - nejvýznamnější rozvojové plochy byly doplněny podmínky zpracování územní studie, které by měly napomoci koordinované zástavbě, pro plochu BV5, kde bylo shledáno riziko ohrožení stávajících kulturních a historických hodnot, byl vznesen požadavek regulačního plánu; tento požadavek odpůrce náležitě odůvodnil; vyhodnotil strukturu zástavby kolem historické návsi, podotkl, že plánovaná rozsáhlá plocha přestavby by významně vizuálně ovlivnila prostor návsi; zároveň se tam nachází nemovitá kulturní památka. Nejvyšší správní soud se na rozdíl od stěžovatele nedomnívá, že stanovení této podmínky bylo svévolně diskriminační, naopak má za to, že bylo zcela legitimní a odůvodněné. Plocha BV5 je rozsáhlá, v těsné blízkosti centra sídla a památkově chráněného objektu. Jde proto o účelné a odůvodněné opatření, které by např. územní studie nemohla zajistit, např. již proto, že územní studie je na rozdíl od regulačního plánu nezávazná (viz rozsudek NSS ze dne 12. 3. 2015, č. j. 7 As 191/2014-26). Regulační plán

je zcela legitimní územně plánovací nástroj, možnost podmínění výstavby v ploše vydáním regulačního plánu je výslovně zakotvena v § 43 odst. 2 stavebního zákona, k námitce diskriminace lze též blíže odkázat na podrobné zdůvodnění v kap. G. Odůvodnění změny č. 1 ÚP Tismice.

[44] Nejvyšší správní soud nesdílí ani názor stěžovatele, že regulace je na úrovni územního plánu nepřipustná; neshledal přitom zásadním pochybení ani v provedení odkazu na jiné písmeno obsahující podmínky regulace, neboť z odůvodnění napadeného opatření obecné povahy je zcela zřejmé, kterých ploch a v jakém rozsahu se regulační plán týká. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 7. 11. 2012, č. j. 6 Ao 9/2011-55, mimo jiné k regulativům v územním plánu např. konstatoval: *„Objekty zde mohou mít zastavěnou plochu včetně verand, vstupů a teras max. 50 m². Obestavěný prostor části stavby nad upraveným terénem nesmí překročit 230 m³“*. V rozsudku ze dne 18. 6. 2015, č. j. 9 As 17/2015-41, uvedl: *„Podrobný a konkrétní regulativ stavební čáry lze bezesporu stanovit na úrovni regulačního plánu [...] tj. v regulačním plánu lze stanovit, jak bude vedena stavební čára v konkrétní ulici, popř. na konkrétních pozemcích (takovýto regulativ bude zpravidla přesně vymezen v grafické části regulačního plánu). Již v územním plánu však lze stanovit zásady prostorového uspořádání obce, lze tedy v obecné rovině vymezit, jak by měla být zástavba v obci prostorově uspořádána. Mezi takového zásady prostorového uspořádání lze zcela jistě podřadit i zásadu týkající se stavební čáry při dostavbě proluk v zastavěném území města.“* Krajský soud v Brně v rozsudku ze dne 8. 2. 2013, č. j. 63 A 6/2012-227, obdobně dospěl k závěru, že stanovení výškové regulace formou určení nepřekročitelné výškové hladiny v dané ploše je přípustné již na úrovni územního plánu. Nelze pominout, že zastupitelstvo odpůrce v příloze usnesení o pořízení změny (na kterou toto usnesení odkázalo) výslovně ve vztahu k dotčené ploše BV5 uvedlo, že prostorová regulace bude obsahovat prvky regulačního plánu.

[45] Stěžovatel opakovaně namítá, že se krajský soud nesprávně vypořádal s významem plánovacích smluv a souhlasu odpůrce ze dne 25. 3. 2015. Nejvyšší správní soud předně podotýká, že stěžovateli nebylo vydáno žádné souhlasné závazné stanovisko dotčeného orgánu státní správy, nýbrž se jednalo o vyjádření obce coby účastníka územního řízení vedeného stavebním úřadem. Argumentace stěžovatele veřejnoprávní smlouvou a z ní vyplývajícími závazky není proto zcela na místě. Z detailně popsané historie lze dovodit, že obec svůj náhled na věc nezměnila obratem a její postoj se vyvíjel v závislosti na postupu a chování investora při přípravě stavebního projektu. Od začátku roku 2016 odpůrce již konstantně uplatňoval námitky vůči projektu, a nelze proto hovořit o jakékoli podpoře a příslibu, z něhož by mohl stěžovatel legitimně očekávat, že projekt v podobě, v jaké jej původně obec akceptovala, obstojí. Vyjádření z roku 2015, z něhož stěžovatel dovozuje své legitimní očekávání a kterého se neustále dovolává, bylo, jak již odpůrce vysvětlil ve vypořádání námitek, vydáno k dokumentaci, která byla ještě upravována; za relevantní postoj obce a její vyjádření je tedy v kontextu celého vývoje třeba považovat až ta vyjádření, která byla vydána po roce 2016. K legitimnímu očekávání Nejvyšší správní soud opakovaně podotýká, že stěžovatel disponoval od roku 2006 mnoha lety, kdy mohl být záměr na základě vydaného územního rozhodnutí (nadto opakovaně prodlužovaného) realizován. Tuto skutečnost nelze nyní zkratkovitě přičítat k tíži odpůrce.

[46] Nelze ani přisvědčit stěžovateli, že nedošlo ke změně podmínek. Každé území se vyvíjí. Stěžovatel vlastní nečinností zapříčinil např. významnou změnu podmínek týkajících

pokračování

se stavby historické sýpky, která fakticky 15 let chátrala a chátrá; pochopitelné je i jiné posuzování s odstupem řady let co se týče klimatických podmínek i zásobování pitnou vodou apod. Odkazy stěžovatele na judikaturu, z níž dovozuje své legitimní očekávání, resp. se dovolává zásady kontinuity územního řízení, jsou zcela nepřipadné (viz např. rozsudek ze dne 29. 1. 2020, č. j. 9 As 171/2018-50).

[47] Nejvyšší správní soud nepopírá, že přijatá regulace ve svém souhrnu neumožňuje realizovat stěžovatelův záměr tak, jak jej před lety předložil ke schválení v územním řízení. Nicméně neznemožňuje stěžovateli v upravené podobě vyhovující změně územního plánu stavební projekt realizovat. Jakkoliv tedy nelze vyloučit ani to, že odpůrce regulativy skutečně nastavil tak, aby zabránil realizaci původního projektu, není to samo o sobě důvodem pro zrušení napadeného opatření obecné povahy, a to i přes to, že odpůrce uzavřel se stěžovatelem plánovací smlouvu. Podstatné je, zda důvod zamezení realizace záměru je ústavně legitimní a zda je opřen o zákonné cíle. Nejvyšší správní soud shledal postup odpůrce legitimní a souladný se zákonem. Stěžovatel neprokázal, že by jediným skutečným cílem byla pohoda bydlení člena zastupitelstva, nevyvrátil odpůrcem deklarované důvody přijetí regulace, které byly dostatečně přesvědčivě obsaženy v odůvodnění napadeného opatření obecné povahy a též v rozhodnutí o námitkách, které stěžovatel v řízení vznesl. Odpůrce akcentoval zejména zachování venkovského charakteru obce, zabránění rozsáhlému nárustu obytné výstavby, proti čemuž se postavila rovněž široká veřejnost. Odpůrci nelze podsouvat ani nic nekalého na tom, že upřednostnil nutnost navýšení kapacity veřejného vodovodu a ochranu stávajících obyvatel před rizikem poklesu tlaku ve veřejném vodovodu, resp. ochranu stávajících individuálních zdrojů vody. Snaha a cíl odpůrce nepřipustit v obci výraznou změnu její urbanistické struktury a charakteru její zástavby, resp. zabránit nástupu zástavby příměstského a městského charakteru, je zcela ospravedlnitelná a legitimní. Regulativy doplnění do ploch smíšených obytných (BV) zajišťují stabilizaci urbanistické struktury do budoucna, vztahují se přitom na již zastavěné území, tak na zastavitelné plochy.

[48] Nejvyšší správní soud má shodně s krajským soudem za to, že odpůrce při vydání změny č. 1 územního plánu svévolně nejednal a jeho postup nemohl být s ohledem na vývoj vztahů a postojů odpůrce pro stěžovatele překvapivý. V průběhu dlouhého období, přičemž je nerozhodné, zda za 15, 9, 6 či méně let změnil odpůrce svůj názor na projekt stěžovatele, k čemuž má nepochybně právo. Změna jeho postoje přitom nebyla svévolná, ale vyvolaná objektivními okolnostmi a do jisté míry jednáním, resp. nečinností samotného stěžovatele. Ze spisu vyplývá, že ke změně územního plánu odpůrce přistoupil i na základě podnětů veřejnosti, přičemž výhrady občanů směřovaly obecně především k omezení mohutné výstavby obce a její přeměny na satelitní město, obavy veřejnosti se týkaly rovněž nedostatečnosti vodovodu.

[49] Nejvyšší správní soud uzavírá, že úkolem správních soudů při přezkumu územního plánu je posoudit, zda byl přijat postupem, který předvídá stavební zákon a správní řád, zda pořizovatel respektoval zákonné požadavky a zda přijal řešení, které je v souladu s principem proporcionality. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 1. 2016, č. j. 2 As 212/2015-27, soud není od toho, aby místním komunitám diktoval, jakým způsobem mají stanovit, jak budou využívány ty které části území obce či kraje. Jak vyplývá z nálezu Ústavního soudu ze dne 14. května 2019, sp. zn. III. ÚS 3817/17, bod 57, nálezu Ústavního soudu ze dne 12. května 2020, sp. zn. III. ÚS 709/19, bod 42, nebo nálezu

Ústavního soudu ze dne 23. června 2020, sp. zn. III. ÚS 1030/20, bod 30, Ústavní soud v rámci kritéria materiální zákonnosti zásahu do práva na územní samosprávu dovozuje, že zásah do územně plánovací dokumentace územního samosprávného celku (tedy i do územního plánu obce) může být činěn pouze v těch případech, kdy je jednání územního samosprávného celku v „příkrém“ a „nepochybném“ rozporu se zájmy, které zákon chrání. K takové situaci v posuzované věci nedošlo.

[50] Nejvyšší správní soud dospěl shodně s krajským soudem k závěru, že odpůrce nebyl a není povinen setrvávat desítky let na stejném názoru na projekt stěžovatele. Změna postoje byla v napadeném opatření obecné povahy i v řízení před krajským soudem dostatečně přesvědčivě odůvodněna, jejím důvodem byla kromě narušení důvěry z důvodu porušení dohod mezi stěžovatelem a odpůrcem ohledně řešení odpadních vod, ochrany historických hodnot sýpky, taktéž racionální obava z vlivů probíhající klimatické změny na stav podzemní vody na území. Důkazy předkládané stěžovatelem v řízení o kasační stížnosti nemohou na správnosti závěrů krajského soudu ničeho změnit, neboť i pokud opravdu stěžovatel zaplatil „na účet oprávněného subjektu“ smluvní pokutu, neexistuje žádná souvislost mezi plánovací smlouvou, která žádný závazek zakazující změnu územně plánovací dokumentace odpůrce neobsahovala, a zmíněnou pokutou udělenou stěžovateli.

[51] Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, proto ji dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[52] O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. V úvahu při přiznání nákladů řízení bral soud v potaz především to, že odpůrce je malou obcí nedisponující právním aparátem; tudíž právní zastoupení vyhodnotil jako potřebné a náklady s tím spojené jako účelně vynaložené. Náklady odpůrce, který byl ve věci úspěšný, tvoří odměna advokáta ve výši 6.200 Kč za celkem dva úkony právní služby spočívající v převzetí a přípravě zastoupení v řízení o kasační stížnosti a v sepsání vyjádření ke kasační stížnosti [§ 7 a § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)] a dále režijní paušál ve výši 600 Kč za dva úkony právní služby dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Odměna a náhrada nákladů odpůrce tedy činí 6.800 Kč; DPH z této částky činí 1.428,- Kč (§ 57 odst. 2 s. ř. s.); celkem tedy 8 228 Kč. Tuto částku je povinen navrhovatel uhradit k rukám advokáta odpůrce do 30ti 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 12. ledna 2024

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu

pokračování

.

.