



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ivo Pospíšila, soudkyně Lenky Kaniové a soudce Michala Bobka v právní věci navrhovatelů: a) **J. H.** a b) **M. H.**, oba zastoupeni Mgr. Matyášem Semrádem, advokátem se sídlem Hodov 459, Úvaly, proti odpůrkyni: **obec Šestajovice**, se sídlem Husova 20, Šestajovice, zastoupena Mgr. Markétou Hanzlíkovou, advokátkou se sídlem Fibichova 955/23, Jihlava, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy č. 1/2022 – Změna č. 2 územního plánu Šestajovice, vydaného usnesením Zastupitelstva obce Šestajovice ze dne 18. 5. 2022, č. 9, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelů proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 3. 5. 2023, č. j. 54 A 11/2023-68, ve znění opravného usnesení ze dne 15. 5. 2023, č. j. 54 A 11/2023-85,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 3. 5. 2023, č. j. 54 A 11/2023-68, ve znění opravného usnesení ze dne 15. 5. 2023, č. j. 54 A 11/2023-85, **se ruší**.
- II. Opatření obecné povahy č. 1/2022 – Změna č. 2 územního plánu Šestajovice, vydaného usnesením Zastupitelstva obce Šestajovice ze dne 18. 5. 2022, č. 9, **se ruší** dnem právní moci tohoto rozsudku, a to v rozsahu, v němž v části 6 stanovuje na pozemcích p. č. XA a XB v k. ú. Šestajovice u Prahy, plochu ZVP/zeleň veřejných prostranství (Př. 7).
- III. Odpůrkyně **je povinna** zaplatit navrhovatelům náhradu nákladů řízení ve výši 51 560 Kč k rukám jejich zástupce Mgr. Matyáše Semráda, advokáta, ve lhůtě do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

- I. Vymezení věci a rozsudek krajského soudu

[1] Navrhovatelé se návrhem podaným u Krajského soudu v Praze (dále jen „krajský soud“) domáhali zrušení opatření obecné povahy č. 1/2022 – Změna č. 2 územního plánu Šestajovice, vydaného usnesením Zastupitelstva obce Šestajovice ze dne 18. 5. 2022, č. 9 (dále jen „napadené opatření“). Jím došlo k omezení zastavitelných ploch v obci.

[2] Navrhovatelé jsou vlastníky pozemků p. č. XA a XB zapsaných na listu vlastnictví č. X vedeném pro obec Šestajovice, katastrální území Šestajovice u Prahy (dále jen „dotčené pozemky“). Napadeným opatřením byla na dotčených pozemcích stanovena plocha ZVP (zeleň veřejného prostranství), čímž došlo k vyjmutí těchto pozemků ze zastavitelné plochy.

[3] Krajský soud napadeným rozsudkem návrh zamítl. Úvodem vymezil, že hlavní otázkou v posuzované věci je, zda změna určení pozemků navrhovatelů ze zastavitelných ploch do plochy veřejné zeleně byla proporcionální a nediskriminační. Dle názoru soudu odůvodnění obsahuje stanovená kritéria i urbanistickou úvahu vysvětlující potřebnost omezení rozsahu zastavitelných ploch, a to včetně konkrétních dat o vývoji počtu obyvatel a jeho dopadech na vytíženost veřejné infrastruktury.

[4] S odkazem na úkoly územního plánování spočívající v zajišťování podmínek pro udržitelný rozvoj území dospěl soud k závěru, že zájem na hospodárném využívání veřejné infrastruktury a udržení kvality bydlení může být důvodem pro omezení zastavitelné plochy. Odpůrkyně konkrétně potřebu omezení zastavitelných ploch odůvodnila nedostatečnou veřejnou infrastrukturou, jednalo se zejména o nedostatečnou kapacitu ČOV, vodovodních přípojek, škol a mateřských školek na území obce.

[5] Odpůrkyně nad rámec minimálního standardu stanoveného v § 102 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“), stanovila další kritéria, která chrání právní jistotu vlastníků zastavitelných ploch. V rámci přijímání napadeného opatření zohledňovala, zda na jednotlivých pozemcích byly zahájeny přípravné kroky k výstavbě (např. jejich rozparcelování, zasiťování atp.). Takové kritérium nelze dle soudu považovat za diskriminační.

[6] Krajský soud tak dospěl k závěru, že odpůrkyně zvolila zcela legitimní kritéria, na jejich základě vybrala pozemky určené pro vynětí ze zastavitelných ploch. Zároveň řádně zdůvodnila naplnění těchto kritérií, která vedla k akutní potřebě omezit výstavbu na jejím území. Omezení zastavitelných ploch napadeným opatřením tedy bylo proporcionální. Otázkou zůstalo, zda odpůrkyně postupovala ke všem pozemkům určeným k vyjmutí ze zastavitelných ploch stejně, tedy zda nedošlo k diskriminaci navrhovatelů.

[7] Diskriminační přístup odpůrkyně při přijímání napadeného opatření však krajský soud neshledal. Odpůrkyně zvažovala vyjmutí také dalších pozemků, ty však nesplňovaly stanovená kritéria. Mimo pozemků navrhovatelů však došlo také k vyjmutí pozemků v dalších plochách. S ohledem na celkovou plochu dotčených pozemků tak došlo mimo jiné k naplnění cílů napadeného opatření, tedy omezení dopadů další výstavby na omezenou veřejnou infrastrukturu v obci.

pokračování

[8] Negativní dopady těchto opatření do vlastnického práva navrhovatelů snižuje také skutečnost, že pozemky jsou zařazeny do územní rezervy plochy B1 s předpokladem další využitelnosti v rozmezí 20 až 50 let.

[9] Dle krajského soudu pak odpůrkyně také důvodně zařadila pozemky do plochy veřejné zeleně. Učinit z nich pozemky se zemědělským využitím nelze ve stávající okolní zástavbě považovat za možné a rozumné. Zároveň soud neshledal rozpor mezi napadeným opatřením a Zásadami územního rozvoje Středočeského kraje (dále jen „ZÚR Středočeského kraje“)

II. Kasační stížnost a vyjádření odpůrkyně

[10] Proti rozsudku krajského soudu podali navrhovatelé („stěžovatelé“) kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[11] Úvodem upozorňují na nerovný přístup krajského soudu. Ten jim až v den ústního jednání doručil vyjádření odpůrkyně. Neměli tak dostatečnou možnost se s ním seznámit a adekvátně na něj reagovat. Krajský soud shledal vyjádření relevantním a vycházel z něj při formulaci svého právního názoru. Také samotné písemné vyhotovení rozsudku bylo stěžovatelům odesláno již následující den po jednání.

[12] Krajský soud nesprávně posoudil soulad napadeného opatření se ZÚR Středočeského kraje. Ty jasně stanovují požadavek prioritního zastavení proluk ve stávající zástavbě namísto rozšiřování výstavby do periferií obcí. Stěžovatelé nesouhlasí s názorem soudu, že v procesu přijímání napadeného opatření nebyli dostatečně aktivní. Řádně v jeho průběhu uplatňovali námítky a reagovali na průběh pořizování změny územního plánu.

[13] Odpůrkyně se vůbec nezabývala vhodností určení pozemků jako veřejné zeleně. Nezvažovala možnost vymezit dotčené pozemky pro zemědělské účely nebo pro užití jako soukromé zahrady. Vymezení zeleně veřejného prostranství na pozemcích stěžovatelů je pro ně zcela omezující, neodůvodnitelné a neproporcionální.

[14] Krajský soud zcela opomněl zohlednit institut stavební uzávěry, která dle názoru stěžovatelů řešila problém zpomalení výstavby, napadené opatření tak nebylo třeba přijímat. Územní plán a jeho změny mají sloužit k pozitivnímu rozvoji území obce. Přijaté řešení však tomu odporuje, není dostatečně odůvodněno a je neproporcionální. Odpůrkyně i navzdory nedostatečné infrastruktuře sama pokračovala ve výstavbě obecního bytového domu a modulových domů, což ohrozilo kapacity infrastruktury daleko více než potencionální výstavba na dotčených pozemcích stěžovatelů. Tyto stavby tak neměly být uskutečněny, pokud je opravdu veřejná infrastruktura akutně přetížena, jak tvrdí odpůrkyně.

[15] Stěžovatelé v řízení před krajským soudem také dokládali dostatečnou kapacitu veřejných prostranství, tuto argumentaci však soud zcela opomněl. Rozporují také

samotnou nedostatečnost veřejné infrastruktury. Jestliže je ČOV kapacitně navržena pro 4000 ekvivalentních obyvatel (EO) a současně je využívána v kapacitě 5500 EO, nelze se domnívat že potencionální využití cca 32 osobami, které by mohly žít na dotčených pozemcích, představuje další neúměrnou zátěž. Odpůrkyně také nic aktivně nedělá pro navýšení školských kapacit. Řešení zvolené napadeným opatřením tak prakticky nemůže vést k dosažení stanovených cílů.

[16] Postup odpůrkyně považují stěžovatelé za diskriminační, neboť preferovala své vlastní zájmy (výstavba vedená obcí) nad řešením údajných problémů s infrastrukturou. Změna provedená napadeným opatřením se dotkla pouze stěžovatelů jako fyzických osob, ostatní subjekty byly právnické osoby, developeri. Naopak byli to právě stěžovatelé, kdo vyšel vstříc odpůrkyni při budování ČOV a odprodal jí pozemky nutné k vybudování komunikace. Podíleli se tak pozitivně na zlepšení veřejné infrastruktury.

[17] Stěžovatelé proto uzavřeli, že napadené opatření neumožňovalo dosáhnout sledovaný cíl, neboť omezení zastavitelnosti na dotčených pozemcích nepovede ke zlepšení stávající situace. Odpůrkyně měla stanovit jiná kritéria pro určení pozemků vyjmutých ze zastavitelných ploch, nebo zvýšit kapacity veřejné infrastruktury.

[18] Napadené opatření pak odpůrkyně přijala bez potřebné analýzy území obce, což ve svém důsledku vedlo právě k diskriminaci stěžovatelů. Stanovení plochy zeleně veřejného prostranství je pro stěžovatele zcela paralyzující a dle jejich názoru nepřiměřené. Bezdůvodně je omezuje a napadeným opatřením byly vyloučeny všechny jiné přijatelné způsoby využití dotčených pozemků.

[19] Závěrem stěžovatelé upozorňují, že na těchto pozemcích jejich rodina dlouhodobě hospodáří. Rozhodnutí o dalším využití chtěli ponechat na svých potomcích, proto na nich doposud nezačali žádnou výstavbu.

[20] Odpůrkyně se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnila se závěry krajského soudu. V řízení postupoval v souladu s procesními předpisy a zásadou rovnosti účastníků. Stěžovatelé měli možnost se vyjádřit ke všem tvrzením. Napadené opatření je zcela v souladu se ZÚR, neboť uvedená argumentace se týká pouze případů, kdy dochází k rozšiřování území, nikoliv ke změnám funkčního využití v rámci již vymezeného území.

[21] Účelem napadeného opatření bylo „přibrzdit“ výstavbu na území obce, a to ve veřejném zájmu. Proto odpůrkyně omezila zastavitelné plochy a určila jejich jiné funkční využití.

[22] Stavební uzávěra slouží dle odpůrkyně pouze k dočasnému zastavení výstavby, než dojde k dlouhodobějšímu řešení problému. Tím bylo právě omezení zastavitelných ploch napadeným opatřením. Současně také činí kroky k navýšení veřejné infrastruktury. Zvolené řešení tak shledává zcela proporcionálním. Stěžovatelé poukazovali na výstavbu vedenou obcí na dalších pozemcích; k tomu odpůrkyně poznamenává, že tyto pozemky nesplňovaly ani jedno z kumulativně nastavených kritérií pro vyřazení ze zastavitelných ploch. Tuto výstavbu plánuje obec již do roku 2010, její neuskutečnění by tak bylo zcela v rozporu se základními zásadami účelného hospodaření obce. Stěžovatelé v průběhu

pokračování

celého řízení sledují pouze své individuální zájmy, napadené opatření však bylo vydáno ve veřejném zájmu a nemůže zohledňovat zájmy jednotlivců.

[23] Napadené opatření není diskriminační; stejnou měrou se dotýká také práv dalších vlastníků. Stěžovatelé neoznačili žádné konkrétní pozemky, s nimiž mělo být nakládáno odlišně. Taktéž kritérium pro určení ploch vhodných k vynětí ze zastavitelných ploch, jímž bylo nezahájení kroků směřujících k výstavbě, zvolila odpůrkyně vhodně. Jiný postup by znamenal daleko větší zásah do práv dalších vlastníků.

[24] Stěžovatelé v replice setrvali na své argumentaci.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[25] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti nejprve hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost má požadované náležitosti a je projednatelná. Důvodnost kasační stížnosti posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[26] Kasační stížnost je důvodná.

III.A Námitky nepřezkoumatelnosti rozsudku a procesních vad v řízení před soudem

[27] Nejvyšší správní soud dále posoudil namítanou nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Ta představuje takovou vadu, že se jí soud musí zabývat i tehdy, pokud by ji stěžovatelé nenamítali, tedy z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Vlastní přezkum rozhodnutí krajského soudu je totiž možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí splňuje kritéria přezkoumatelnosti. Tedy, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí (rozsudek NSS ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, č. 133/2004 Sb. NSS, ze dne 27. 6. 2007, č. j. 3 As 4/2007 - 58, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, č. 787/2006 Sb. NSS, či ze dne 8. 4. 2004, č. j. 2 Afs 203/2016 - 51).

[28] Veškerá výše uvedená kritéria napadený rozsudek krajského soudu splňuje. Jedná se o srozumitelné a odůvodněné rozhodnutí. Z jeho obsahu je jasné, jaké otázky – v návaznosti na návrhové body – krajský soud považoval za rozhodné, a vzájemná souvislost jednotlivých úvah, jakož i nosné důvody, které v napadeném rozsudku vyslovil, jsou zřejmé a jasné.

[29] Stěžovatelé dále namítají, že krajský soud v řízení nepřistupoval ke stranám nestranně, neboť jim nedoručil vyjádření odpůrkyně. Tím porušil jejich právo na spravedlivý proces. Nejvyšší správní soud z obsahu soudního spisu zjistil, že krajský soud doručil vyjádření odpůrkyně k návrhu stěžovatelům dne 17. 3. 2023. Ti na něj reagovali replikou ze dne 31. 3. 2023. Na tuto repliku odpůrkyně opět reagovala

vyjádřením ze dne 27. 4. 2023. Vyjádření odpůrkyně krajský soud taktéž stěžovatelům přeposlal na vědomí, a to obratem, dne 28. 4. 2023.

[30] Stěžovatelé tak měli prostor se seznámit s vyjádřením odpůrkyně ještě před samotným jednáním, které se uskutečnilo dne 3. 5. 2023, a případně na něj také reagovat. Nadto je nutné přihlídnout k tomu, že odpůrkyně v replice nepřinesla žádná nová převratná tvrzení ani argumentaci, více méně setrvala na své argumentaci.

[31] V návaznosti na výše uvedené Nejvyšší správní soud konstatuje, že krajský soud řádně přeposlal vyjádření k replice stěžovatelům. Vzhledem k obsahu vyjádření by pak ani samotné nedoručení nemělo vliv na zákonnost napadeného rozsudku, neboť odpůrkyně v něm z velké části setrvala na své původní argumentaci.

[32] K námitce, že krajský soud napadený rozsudek vyhotovil a odeslal až „příliš rychle“, pak Nejvyšší správní soud pouze uvádí, že v § 54 odst. 2 s. ř. s. je upravena pouze maximální lhůta, v níž je soud povinen rozsudek vyhotovit. Krajský soud postupoval zcela v souladu se zásadou rychlosti řízení, pokud písemné vyhotovení rozsudku připravil v krátké době. Nadto je z napadeného rozsudku zřejmé, že krajský soud se řádně věnoval také vyjádřením účastníků učiněným v průběhu ústního jednání.

[33] Krajský soud tedy postupoval v souladu s procesními předpisy a neporušil právo na spravedlivý proces stěžovatelů.

III.B Námitka nepřiměřenosti omezení vlastnického práva stěžovatelů

[34] Stěžejní kasační námitkou byla otázka, zda je opatření vůbec způsobilé dosáhnout sledovaného cíle a zda je proporcionální. Dle odpůrkyně bylo cílem napadeného opatření omezit množství dosavadních zastavitelných ploch. Z územního plánu měly být vyjmuty „navržené zastavitelné plochy, na kterých nebylo do dnešní doby vydané ÚR. Vzhledem k tomu, že nastavená legislativa umožňuje na pozemcích vymezených pro individuální RD stavět rodinné domy o dvou až třech bytových jednotkách a obchází tak podmínku ÚP vylučující možnost výstavby dvojdomů, kapacity technické infrastruktury předpokládané jak v rámci ÚP, tak v rámci dílčích činností správců sítí a provozovatelů veřejné vybavenosti nejsou schopny obsáhnout neúměrně se navyšující výstavbu a jí generované potřeby [...] Změna č. 2 by měla vyjmout pozemky, které se tak stávají předmětem spekulací. ÚP byl vydán v roce 2014 a nabyl účinnosti 22. 10. 2014. Většina vymezených zastavitelných ploch byla přebírána z předcházejícího ÚP. Jedná se tedy o plochy územně plánovací dokumentací vymezené pro zástavbu více jak 15 let bez vydání ÚR. S ohledem k proměně obce, která se z důvodu nekoordinovaného vymezování zastavitelných ploch, během posledních 20 let několikanásobně rozrostla a nemožnosti obce zajistit navýšení kapacit veřejných stejnou rychlostí jako developerská výstavba, je obec nucena do doby zajištění dostatečných kapacit pro plochy s vydaným ÚR a SP, zrušit část vymezených zastavitelných ploch“ (viz bod 4 odůvodnění napadeného opatření).

[35] Odpůrkyně zároveň nastavila kritéria pro identifikování zastavitelných ploch, které mají být vyňaty z tohoto způsobu využití. Pozemek vhodný k vyjmutí musel splňovat požadavky na jiné funkční vymezení v rámci širšího urbanistického kontextu plochy

pokračování

a zároveň od doby nabytí účinnosti územního plánu nebo jeho změny, která zastavění dotčeného pozemku umožnila, uplynulo alespoň 5 let a nebyla započata reálná aktivita směřující k bezprostřednímu zastavění plochy. Tato podmínka pak nebyla splněna, pokud na pozemku v době zpracování návrhu napadeného opatření „*již bylo skutečně započato s pracemi na zastavění plochy s reálným využitím dosavadní zastavitelnosti pozemků v souladu s platným územním plánem nebo bylo vydané ÚR, s nabytím účinnosti v době zpracování návrhu*“ (bod 6 odůvodnění napadeného opatření).

[36] Cílem napadeného opatření tedy bylo omezit zastavitelné plochy v obci tak, aby nedocházelo k přetěžování veřejné infrastruktury. Konkrétně se jednalo o ČOV, jejíž kapacita již byla překročena. Problematickým se také stávalo zásobování pitnou vodou, jehož limitní kapacita také byla téměř naplněna. V neposlední řadě kapacita školských zařízení téměř dosáhla svého limitu. Odpůrkyně též uvedla, že napadené opatření má zabránit dalšímu nekontrolovatelnému růstu a spekulacím s pozemky (viz výše citovaný bod 4 odůvodnění napadeného opatření).

[37] Nejvyšší správní soud nejprve připomíná ustálenou judikaturu, podle níž je územní plán nástrojem, kterým obec ovlivňuje využití pozemků nacházejících se na svém území; jedná se tak o vyjádření jejího práva na samosprávu a uvážení v přístupu k jejímu rozvoji. V procesu územního plánování dochází k vážení řady různých (často odlišných nebo dokonce protichůdných) zájmů soukromých i veřejných. Výsledkem musí být rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými při zachování proporcionality a ochrany základních práv před svévolnými a excesivními zásahy (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 1. 2023, č. j. 1 As 120/2022 - 66, nebo ze dne 10. 1. 2023, č. j. 1 As 97/2022 - 68).

[38] Zároveň z ustálené judikatury vyplývá, že úlohou soudu v řízení o návrhu na zrušení územního plánu je poskytovat ochranu před excesy v územním plánování a před nedodržením zákonných mantinelů. Úkolem soudu naopak není určovat, jak má být určité území využito, a aktivně tak dotvářet územní plánování. Při hodnocení zákonnosti změny územního plánu se musí soud řídit zásadou zdrženlivosti (např. rozsudky ze dne 24. 10. 2007, čj. 2 Ao 2/2007 - 73, č. 1462/2008 Sb. NSS, nebo ze dne 14. 2. 2013, č. j. 7 Aos 2/2012 - 53).

[39] Stěžovatelé zejména rozporují, zda omezení přijatá v napadeném opatření vůbec mohou vést k naplnění cílů stanovených v jeho odůvodnění. Dle jejich názoru bylo vhodnější přijmout jiná opatření, která by efektivněji vedla k naplnění cílů, a to při současném zachování funkčního využití ploch.

[40] Soud konstatuje, že změna funkčního využití pozemku je bezpochyby zásahem do vlastnického práva stěžovatelů. Tento závěr je v souladu konstantní judikaturou Nejvyššího správního soudu, např. rozsudku ze dne 30. 8. 2017, č. j. 6 As 67/2017 - 38: „*Pokud je novým územním plánem změněno funkční využití pozemků (a zde je lhotejno, zda se jedná o změnu územního plánu nebo nový územní plán), jedná se o zásah do vlastnického práva vlastníka dotčených pozemků, jelikož je jím vlastník autoritativně omezen v právu užívat předmět vlastnictví dle dosavadního způsobu využití pozemků.*“, či rozsudku ze dne 31. 8. 2011, č. j. 1 Ao 4/2011 - 42: „*Změna funkčního využití pozemku, které se navrhomatelka*

aktivně bránila, nepochybně takovým zásahem je, protože pozemek v zastavěné části obce je nově rozdělen do dvou funkčních zón, z nichž jedna se stává sídelní zelení. Ostatně podobný případ změny funkčního využití pozemku novým územním plánem se objevil již v rozhodnutí Evropské komise pro lidská práva z roku 1994 Berger a Huttaler proti Rakousku (...), kdy předchůdce Evropského soudu výslovně řekl, že změna funkčního využití pozemku je zásahem do vlastnických práv ve smyslu Článku 1 Protokolu 1 Evropské úmluvy (...) a je třeba se vypořádat s otázkou, zda je zásah proporcionální.“ (shodně viz např. rozsudky ze dne 11. 8. 2016, č. j. 5 As 175/2014 - 29, ze dne 5. 8. 2015, č. j. 2 As 195/2014 - 47 a ze dne 18. 4. 2019, č. j. 9 As 65/2019 - 29). V projednávané věci je proto nutné posoudit, zda tento zásah do vlastnického práva stěžovatelů byl přiměřený ve vztahu k sledovanému veřejnému zájmu a cílům napadeného opatření. Proporcionalita v tomto smyslu představuje vážení přiměřenosti územní regulace vůči právům dotčených subjektů.

[41] Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, uvedl, že soud v rámci posouzení proporcionality zkoumá, „zda zásah do vlastnického práva má ústavně legitimní a o zákonné cíle opřený důvod a zda je činěn jen v nezbytně nutné míře a nešetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle. Shledá-li soud, že některá z uvedených kumulativních podmínek není splněna, je to zásadně důvodem pro zrušení územního plánu v té části, jež s dotyčným zásahem souvisí, umožňuje-li takto omezený zásah soudu do územního plánu charakter tohoto plánu jakož i povaha nepřipustného zásahu.“

[42] Pro posouzení proporcionality územního plánu je dle výše citované judikatury nutno se zaměřit na důvody a cíle tohoto zásahu a ty posoudit právě ve vztahu k omezení vlastnického práva, k němuž došlo napadeným opatřením.

[43] Nezastavování dalšího území či zpomalení další výstavby jistě představují veřejný zájem, tedy také legitimní cíl, který může územní plán sledovat (viz rozsudek ze dne 30. 10. 2020, č. j. 10 As 197/2019 - 46). Nejvyšší správní soud také souhlasí s tím, že nedostatečné kapacity veřejné infrastruktury nebo jejich vyčerpání v dohledné době mohou představovat legitimní důvody pro omezení či zpomalení výstavby na území obce.

[44] V nyní posuzovaném případě tak lze v obecné rovině rozhodně akceptovat stanovený cíl i důvody odpůrkyní udávané. Odpůrkyně sledovala legitimní cíl, kdy ve snaze zamezit dalšímu přetížení ČOV, vodovodní přípojky či školských zařízení chtěla omezit zastavitelné plochy, čímž by došlo k omezení nové výstavby a v návaznosti na to i počtu obyvatel obce.

[45] Nejvyšší správní soud nepochybně ani tvzení, že pozemky stěžovatelů splňují kritéria nastavená odpůrkyní jako plochy vhodné k vyjmutí ze zastavitelných ploch. Jedná se o pozemky, v jejichž případě stěžovatelé, navzdory dosavadnímu funkčnímu využití, neučinili žádné kroky směřující k jejich zastavění. To stěžovatelé však ani nerozporují, neboť sami uvádějí, že tyto pozemky neměli v nejbližší době v úmyslu k tomuto účelu využít. Otázkou však je, zda kritéria stanovená napadeným opatřením pro výběr těchto pozemků mohla vést k dosažení daného cíle, a to přiměřeným, rozumným a nediskriminačním způsobem.

pokračování

[46] K postupu správního soudu při zkoumání proporcionality obsahu napadeného opatření obecné povahy lze odkázat např. na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2010, č. j. 4 Ao 3/2010 - 54: „*Proporcionalitu soud vnímá dvěma způsoby – v jejím užším a širším smyslu. Proporcionalitou v širším smyslu soud chápe obecnou přiměřenost právní regulace. Mezi základní atributy právního státu patří přiměřenost práva a z tohoto důvodu je úkolem mj. právě i soudní moci přispívat svojí rozhodovací činností k rozumnému uspořádání společenských vztahů. Soud se proto v rámci přezkumu souladu opatření obecné povahy se zákonem věnuje též otázkám, zda napadené opatření obecné povahy vůbec umožňuje dosáhnout sledovaný cíl (kritérium vhodnosti), zda opatření obecné povahy a sledovaný cíl spolu logicky souvisí a zda cíle nelze lépe dosáhnout jiným legislativním prostředkem (kritérium potřeby), zda opatření obecné povahy omezuje své adresáty co nejméně (kritérium minimalizace zásahu); v neposlední řadě soud také zkoumá, zda je následek napadeného opatření obecné povahy úměrný sledovanému cíli (kritérium proporcionality v užším slova smyslu).*“ Tento test proporcionality přitom měla v závislosti na uplatněných námitkách provést již odpůrkyně v odůvodnění rozhodnutí o námitkách a právě v jeho rámci měla též konkrétně vysvětlit, jak stanovená kritéria umožní dosáhnout stanoveného cíle a proč nebylo možné stanovit mírnější opatření.

[47] Soud proto přistoupil k hodnocení jednotlivých kroků testu proporcionality v intencích odůvodnění cílů napadeného opatření. Jak soud uvedl již výše, ochrana veřejné infrastruktury před přetížením může být dosažena omezením zastavitelných ploch na území obce. Otázkou je, zda zvolená kritéria pro výběr pozemků určených k vyjmutí ze zastavitelných ploch vůbec umožňovala dosáhnout zvoleného cíle. Odpůrkyně v napadeném opatření v bodě 6 odůvodnění uvedla, že prvním kritériem bylo, zda „*pozemek byl vhodný k vyjmutí ze zastavitelných ploch z hlediska urbanistického kontextu plochy*“. Zároveň „*od doby nabytí účinnosti územního plánu nebo jeho změny, která zastavění dotčeného pozemku umožnila, uplynulo alespoň 5 let. viz § 102 Stavebního Zákona č. 183/2006 Sb. a nebyla započata reálná aktivita směřující k bezprostřednímu zastavění plochy*“ (viz bod 6 odůvodnění napadeného opatření).

[48] Nejvyšší správní soud je názoru, že odpůrkyní stanovená kritéria pro výběr pozemků určených k vyjmutí ze zastavitelných ploch (tedy pouze těch, u kterých nebyla započata reálná aktivita k bezprostřednímu zastavění plochy a uplynulo alespoň 5 let od umožnění zastavitelnosti) napadeným opatření stanoveného cíle nemohou dosáhnout. Nastavením takto striktních kritérií pro určení pozemků vhodných pro vyjmutí ze zastavitelných ploch došlo naopak k popření sledovaného cíle, neboť to, co bude v konečné fázi vyjmuto, není s to deklarovaný cíl dosáhnout. Konkrétně na dotčených pozemcích stěžovatelů by byla možná výstavba přibližně 8 rodinných domů s předpokládaným osídlením cca 35 osobami. Tento počet nemůže mít vliv na přetížení veřejné infrastruktury. K tomu nemůže dojít ani při zohlednění všech dalších ploch dotčených napadeným opatřením. Omezení zastavitelné plochy dopadlo pouze na velmi malé území obce. Jednalo se o dotčené pozemky stěžovatelů v ploše PŘ. 7 (o rozloze cca 15,5 tis. m²), plochu PŘ. 6 (o rozloze cca 7,8 tis. m²) a plochu ZP45 (o rozloze cca 18 tis. m²). Vzhledem k již existujícím omezením zastavitelnosti pozemků (např. z hlediska minimální velikosti pozemku určeného k výstavbě rodinného domu o určité velikosti) a s přihlédnutím k předpokládané zastavitelnosti dotčených pozemků stěžovatelů (tedy cca 35 osob) by tak potenciální přírůstek obyvatel na všech plochách, u kterých došlo

ke změně funkčního využití napadeným opatřením, byl *marginální* vzhledem k celkovému počtu obyvatel, vymezeným zastavitelným plochám a kapacitám veřejné infrastruktury.

[49] Opatření stanovená v napadené změně územního plánu tak nemohou bez dalšího dosáhnout sledovaného cíle; to ani pokud jde o omezení dopadů na veřejnou infrastrukturu, ani stran zabránění spekulacím s pozemky. O to více však vystupuje do popředí selektivní a v důsledku toho nepřiměřený zásah do vlastnického práva stěžovatelů. Vypuštění dotčených pozemků ze zastavitelných ploch nemůže vést k hmatatelnému omezení dopadů na veřejnou infrastrukturu. Taktéž je z vyjádření stěžovatelů v průběhu procesu přijímání napadeného opatření zřejmé, že s dotčenými pozemky nijak „nespekulují“, ale plánují si je ponechat pro své děti. Tomu svědčí také to, že nejsou rozparcelovány ani jinak připraveny k výstavbě. Ostatně sama odpůrkyně ve vypořádání námitek připouští, že stěžovatelé nejednali „spekulativně“, a konstatuje, že se dotčené pozemky pouze nacházejí v lokalitě, která se nekontrolovatelně vyvíjela, aniž by se stěžovatelé o tento stav jakkoliv „zasloužili“. Sama tedy uznává, že minimálně z části nelze cílů napadeného opatření dosáhnout vypuštěním dotčených pozemků ze zastavitelné plochy. Pozemky, které by mohly být předmětem spekulací (u kterých byly učiněny kroky směřující k zástavbě), naopak zůstaly zcela stranou regulace napadeným opatřením.

[50] Nejvyšší správní soud v obecné rovině připouští, že dynamický rozvoj obce, nacházející se v blízkosti hlavního města, je problematický a je možné, neřkuli nutné, na něj reagovat v územním plánování. Odpůrkyně v napadeném opatření uvádí, že se počet obyvatel za posledních 20 let více jak ztrojnásobil. Soud však považuje za důležité, že platný územní plán odpůrkyně byl přijat v roce 2014, aniž by již tehdy obec na tyto jevy adekvátně reagovala. Současný stav tedy vznikl zejména přičiněním obce, která v minulosti nedůsledně regulovala svůj rozvoj (odpůrkyně v odůvodněná opatření sama hovoří o nekoordinovaném vymezování zastavitelných ploch v minulosti). Tato skutečnost nemůže být nyní kladena k tíži stěžovatelům a vést k nepřiměřenému zásahu do jejich vlastnického práva.

[51] Při posouzení vhodnosti stanovených kritérií je nutné přihlížet také k tomu, že na území obce existuje celá řada pozemků, na nichž nezapočala výstavba, pouze byly rozděleny na menší celky určené k výstavbě (byly tzv. rozparcelovány). Zároveň také sama odpůrkyně v odůvodnění napadeného opatření uvedla, že kroky k navýšení kapacity ČOV o 2000 EO (na celkovou kapacitu 6000 EO) již podniká, nemožnost navýšení kapacity vodního zdroje (který není zatím zcela vyčerpán) je stanovena pouze do roku 2026, kapacita základní školy nebyla zcela vyčerpána. Pouze kapacita mateřské školy již byla vyčerpána.

[52] Pokud by opravdu mělo dojít logicky a legitimně k naplnění cílů napadeného opatření, muselo by dopadat na větší počet pozemků. Ostatně vyloučení pozemků, u kterých nebyla zahájena činnost směřující k výstavbě (zasítování, rozdělení na jednotlivé stavební pozemky atd.), odporuje smyslu potřeby omezit výstavbu v co nejkratším možném horizontu, z důvodu tvrzeného akutního nedostatku veřejné infrastruktury. Z logiky věci omezení zastavitelnosti pozemků, u kterých nebylo započato s výstavbou (a ani nedošlo k jakékoliv její přípravě), nemůže vést k rychlému řešení problému s nedostatečnou kapacitou veřejné infrastruktury. K tomu by mohlo dojít naopak

pokračování

omezením výstavby na pozemcích, které jsou bezprostředně připravené k výstavbě. Stěžovatelé ostatně v průběhu celého řízení uváděli, že na dotčených pozemcích výstavbu v blízké budoucnosti ani neplánují.

[53] Regulace obsažená v napadeném opatření tak přenesla veškeré negativní dopady spojené s omezením zastavitelných ploch v obci z důvodu nedostatečné kapacity veřejné infrastruktury pouze na tři výše uvedené plochy. Vlastníci těchto pozemků jsou prakticky nuceni jako jediní nést negativní důsledky předchozí nedostatečné regulace výstavby ze strany odpůrkyně, která zanedbala své povinnosti stran péče o udržitelný rozvoj území obce. Stěžovatelé tak ve výsledku musí oproti ostatním vlastníkům přinést „zvláštní oběť“ ve prospěch veřejného zájmu. Jak již soud uvedl, sama odpůrkyně svou nečinností a laxností, pokud jde o územní plánování, přispěla k současnému stavu. A byla to také odpůrkyně, která se sama aktivně účastnila předchozí výstavby. Napadená změna však přenesla břemeno výlučně na stěžovatele (a vlastníky pozemků v dalších dvou plochách), kteří se ke vzniku negativního stavu v území nijak nepřičinili. To navzdory skutečnosti, že v odůvodnění opatření odpůrkyně výslovně uvedla, že změna má mířit na pozemky, které se stávají předmětem spekulací, a že není schopna navyšovat veřejnou infrastrukturu s takovou rychlostí, s jakou je budována developerská výstavba (bod 4 odůvodnění napadeného opatření). Stěžovatelé však nepředstavují ani jedno, ani druhé; nejsou ani spekulanty, ani developery. To ostatně uznala i sama odpůrkyně. S ohledem na to, že stěžovatelé své pozemky nepřipravovali k realizaci výstavby, zjevně se ani nemohli přičinit k negativním jevům vedoucím k vyčerpání kapacity veřejné infrastruktury, proti nimž mělo být opatření zaměřeno.

[54] Vzhledem k výše uvedeným důvodům považuje Nejvyšší správní soud tento zásah do vlastnického práva stěžovatelů za nepřiměřený, neboť stěžovatelé jsou prakticky nuceni jako jedni z mála nést negativní důsledky nedůsledného postupu odpůrkyně při územním plánování, a to ve prospěch veřejného zájmu. To vše v situaci, kdy regulace obsažená v napadeném opatření není způsobilá dosáhnout deklarovaného cíle. Stanovená kritéria pro výběr pozemků určených k vynětí ze zastavitelných ploch tak nemohla rozumně a přiměřeně vést k dosažení sledovaného cíle spočívajícího v omezení dopadů na veřejnou infrastrukturu a už vůbec ne k zabránění spekulací s pozemky.

[55] Jak již kasační soud uvedl, při přezkumu územních plánů a jejich změn musejí správní soudy postupovat zdrženlivě a s co nejvyšší obezřetností. Nejvyšší správní soud však musí v daném případě konstatovat, že napadené opatření postrádá z hlediska dosažení zvolených cílů smysl, jak správně poukázali stěžovatelé, a již při posuzování kritéria vhodnosti nemůže v testu proporcionality obstát. Z tohoto důvodu přistoupil soud ke zrušení napadené části opatření obecné povahy č. 1/2022 – Změna č. 2 územního plánu Šestajovice vydaného usnesením Zastupitelstva obce Šestajovice ze dne 18. 5. 2022, č. 9.

[56] Ačkoliv stěžovatelé v kasační stížnosti neuplatnili námitku proti hodnocení přezkoumatelnosti napadeného opatření ze strany krajského soudu, považuje Nejvyšší správní soud za potřebné a účelné k tomu uvést následující. Má totiž za to, že odůvodnění opatření se pohybuje na samé hraně přezkoumatelnosti. Plynou z něj sice cíle přijaté změny a důvody, které vedly ke stanovení kritérií rozhodných pro určení pozemků k vyjmutí ze zastavitelných ploch, což postačuje k tomu, aby soud mohl posoudit

proporcionalitu zásahu do práv stěžovatelů. Obsahuje ale pouze velmi strohé odůvodnění, které vysvětluje, proč odpůrkyně dospěla k závěru, že omezení zastavitelných ploch je přiměřeným důsledkem územně plánovací regulace. Odpůrkyni lze vytknout již jen to, že odůvodnění změny využití dotčených pozemků provedla v podstatě jen paušálním odkazem na jinou část odůvodnění opatření obecné povahy. V napadeném opatření absentuje zdůvodnění výběru pozemků, které vůbec byly zvažovány pro vyjmutí ze zastavitelných ploch, a konkrétní aplikace daných kritérií na dotčené pozemky, včetně zdůvodnění, jakým způsobem dojde k naplnění cílů napadeného opatření.

[57] Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud shledal napadené opatření nepřiměřeným, nezabýval se dále zbylými kasačními námitkami.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech

[58] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, proto napadený rozsudek krajského soudu zrušil. Vzhledem k tomu, že již v řízení před krajským soudem byly dány důvody pro zrušení části napadené změny č. 2 Územního plánu odpůrkyně, zrušil soud současně tuto část napadeného opatření [§ 110 odst. 2 písm. b) s. ř. s.].

[59] Jelikož Nejvyšší správní soud zrušil jak rozhodnutí krajského soudu, tak část opatření obecné povahy, je povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Náklady řízení o návrhu a náklady řízení o kasační stížnosti tvoří v tomto případě jeden celek a soud rozhodne o jejich náhradě jediným výrokem vycházejícím z § 60 s. ř. s.

[60] Podle § 60 odst. 1 věty první ve spojení s § 120 s. ř. s. má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, od účastníka, který ve věci úspěch neměl. V dané věci jsou náklady řízení tvořeny zaplacenými soudními poplatky stěžovatelů jak za podání návrhu na zrušení (části) opatření obecné povahy ve výši 2 x 5 000 Kč, tak za podání kasační stížnosti ve výši 2 x 5 000 Kč, tj. v celkové výši 20 000 Kč.

[61] Jelikož procesně úspěšní stěžovatelé byli v řízení před krajským soudem a Nejvyšším správním soudem zastoupeni advokátem, náleží jim rovněž náhrada nákladů za právní zastoupení. Ze soudních spisů vyplývá, že zástupce stěžovatelů učinil ve věci celkem 6 úkonů právní služby, kterými jsou (i) převzetí a příprava zastoupení, (ii) návrh ke krajskému soudu, (iii) replika k vyjádření odpůrkyně, (iv) účast na jednání, (v) kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu a (vi) replika k vyjádření odpůrkyně [§ 11 odst. 1 písm. a), d) a g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů]. Za každý úkon právní služby v dané věci náleží mimosmluvní odměna ve výši 3 100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d), ve spojení s § 7 bodem 5. advokátního tarifu]. Podle § 12 odst. 4 advokátního tarifu, jde-li o společné úkony při zastupování dvou nebo více osob, náleží advokátovi za každou takto zastupovanou osobu mimosmluvní odměna snižená o 20 %, tedy ve výši 2 480 Kč. Náhrada hotových výdajů za úkon právní služby činí podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu rozdělená, však poměrnou částí za každého jednotlivého stěžovatele

pokračování

z částky 300 Kč pak tvoří 150 Kč. Celkem tedy za jeden úkon právní služby připadá částka 2 630 Kč. Stěžovatelům tedy náleží 31 560 Kč.

[62] Celková částka náhrady nákladů řízení před krajským soudem a před Nejvyšším správním soudem tak činí 51 560 Kč (20 000 Kč + 31 560 Kč); tuto částku je odpůrkyně povinna zaplatit stěžovatelům k rukám jejich zástupce ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 21. března 2024

Ivo Pospíšil
předseda senátu