



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Štěpána Výborného a Mgr. Radovana Havelce v právní věci navrhovatele: **Rytířský řád Křižovníků s červenou hvězdou**, sídlem Platněřská 191/4, Praha 1 – Nové Město, zastoupený JUDr. Ing. Jiřím Davidem, LL.M., advokátem se sídlem Kaprova 40/12, Praha 1 – Staré Město, proti odpůrci: **město Dobřichovice**, sídlem Vítova 61, Dobřichovice, zastoupený advokátem Mgr. Markem Hejdukem, sídlem Jugoslávská 620/29, Praha 2, o kasační stížnosti odpůrce proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 6. 10. 2022, č. j. 51 A 43/2022 - 168, ve znění opravného usnesení ze dne 28. 11. 2022, č. j. 51 A 43/2022 - 185, a opravného usnesení ze dne 1. 12. 2022, č. j. 51 A 43/2022 - 191,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Odpůrce **je povinen** uhradit navrhovateli náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 8 228 Kč k rukám jeho zástupce JUDr. Ing. Jiřího Davida, LL.M., advokáta, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

- [1] Navrhovatel je vlastníkem několika pozemků v katastrálním území Dobřichovice.
- [2] Usnesením zastupitelstva města Dobřichovice ze dne 24. 6. 2021, Z08-13-21, bylo vydáno opatření obecné povahy č. 1/2021/OOP – Územní plán Dobřichovic (dále

jen „územní plán). Nový územní plán v několika částech změnil funkční využití území. Změna se dotkla také některých pozemků ve vlastnictví navrhovatele, jehož námitkám nebylo vyhověno.

[3] Navrhovatel následně podal ke Krajskému soudu v Praze návrh na zrušení územního plánu či jeho některých částí. Krajský soud nyní napadeným rozsudkem (ve znění opravných usnesení) zrušil napadené opatření obecné povahy (územní plán) v části textového i grafického vymezení:

- plochy zemědělské – orná půda (OP) v rozsahu pozemků parc. č. 1389/1, 1872/1 a 1871/10 v k. ú. Dobřichovice (dále jen „pozemky parc. č. 1389/1, 1872/1 či 1871/10“),
- plochy veřejně prospěšné stavby D.21 Nová polní nezpevněná pěší a cyklistická stezka směrem v prodloužení ulice Anglické, propojující stávající zástavbu s přírodní lokalitou Krásná stráň v rozsahu pozemku parc. č. 1872/1 (dále jen „dopravní stavba D.21“),
- plochy přírodní – krajinná zeleň (KZ) v rozsahu pozemku parc. č. 347/1 v k. ú. Dobřichovice (dále jen „pozemek parc. č. 347/1“),
- plochy zemědělské – zahrady v krajině (ZK) v rozsahu pozemků parc. č. 1812, 1813, 1814/3, 1815, 1816, 1817/13, 1817/14, 1819/1, 1822/8 a 1824/11 v k. ú. Dobřichovice.

[4] K pozemkům parc. č. 1389/1 a 347/1 krajský soud uvedl, že funkční využití území doznalo oproti úpravě v předchozím územním plánu poměrně výrazné změny, protože prakticky zcela zmizela možnost jejich využití k výstavbě objektů pro bydlení či provozoven pro výrobu a služby. Odpůrce se však omezením možnosti budoucího komerčního využití a jeho přiměřeností nezabýval. Odpůrce nezdůvodnil, jaký legitimní cíl je omezením sledován a proč jej nelze dosáhnout jinak než omezením práv soukromého vlastníka (navrhovatele). V rozhodnutí o námitkách odpůrce neuvedl, že sledoval zájem na upřednostnění rozvoje směrem dovnitř města a nikoliv do volné krajiny. V této části je tedy napadený územní plán nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

[5] Rovněž funkční využití části pozemků parc. č. 1872/1 a 1871/10 doznalo oproti vymezení v předchozím územním plánu výrazných změn. Pás v jižní části těchto pozemků doposud připouštěl využití pro bydlení či stavby drobné výroby, nově byly tyto plochy pojaty jako zemědělské. I zde však odpůrce k námitkám navrhovatele dostatečně nezdůvodnil, jaký legitimní cíl tímto omezením sleduje, proč tohoto cíle nelze dosáhnout i bez nutnosti omezení vlastnických práv, a zda je rozsah omezení vlastnických práv minimálně možný. Odpůrce pouze konstatoval, že nové řešení bylo vypracováno na základě zadání. Nedostatečná je také zmínka, že od schválení územního plánu v roce 1996 zde nebyl realizován žádný stavební záměr. Kromě kritéria času (nezastavení po dobu více než dvou desetiletí) nelze v odůvodnění této námítky nalézt žádné vysvětlení, proč chce odpůrce fixovat území v určité podobě. Navíc nelze pominout, že pozemky parc. č. 1871/10 a parc. č. 1872/1 navrhovatel nabyl v rámci restituce až v roce 2015. Krajský soud podotkl, že z doplněného dokazování je zřejmé, že ve vztahu k pozemku parc. č. 1872/1 navrhovatel nejméně od roku 2020 činil aktivní kroky k vybudování technické infrastruktury.

pokračování

[6] Za nedostatečně odůvodněné považoval krajský soud též vypořádání námítky brojící proti vymezení plochy dopravní stavby D.21. Naprosto pominul námitku, že toto komunikační napojení zajišťují jiné cesty. Není zřejmé, proč je potřebné vymezovat v téže lokalitě třetí plochu, která plní funkci komunikační spojnice mezi lokalitou Krásná stráň a zastavěným územím obce; třetí spojnice je navíc vymezena v úseku vedoucím prakticky středem pozemku navrhovatele.

[7] Pozemky parc. č. 1812, 1813, 1815 a část pozemku parc. č. 1816 také doznaly z hlediska funkčního využití významných změn, neboť nově není možno na předmětných pozemcích schválit žádný záměr pro účely bydlení či podnikání. I tuto změnu však odpůrce v rozhodnutích o námitkách nedostatečně odůvodnil.

[8] V další části krajský soud konstatoval, že i v případě pozemků parc. č. 1817/13, 1817/14, 1819/1, 1822/8 a 1824/11 došlo k výrazné změně funkčního vymezení. Zatímco v režimu původně vymezené plochy AZ bylo možno připustit záměry tržního charakteru (servisní zemědělská činnost, zpracovatelská činnost, skladování, výrobní provozovny služeb, velkoobchodní činnost), nově je přípustné využití omezeno toliko na záměry charakteru krajinářského či rekultivačního. Proto nemůže obstát vypořádal-li odpůrce námitku proti této změně úvahou, že k žádné změně nedošlo. Odpůrce opět nevyjasnil, jaký konkrétní veřejný zájem změna sleduje. A stejné platí i ve vztahu k pozemku parc. č. 1814/3 a k části (jižnímu okraji) pozemku parc. č. 1812.

[9] Krajský soud ve vztahu ke zrušeným částem územního plánu shrnul, že některá omezení plynoucí pro navrhovatele v důsledku změny funkčního využití území odpůrce dostatečně neodůvodnil, a to zejména v případech, kdy změnou funkčního vymezení území dochází k zúžení možnosti budoucího užívání. V tomto rozsahu je napadený územní plán nepřezkoumatelný, a soud jej proto v odpovídající textové i grafické části zrušil.

[10] Ve zbylé (podstatné) části krajský soud návrh zamítl, neboť byl do značné míry založen na úvaze, že právní úprava směřuje k využití území za účelem výstavby a že změna využití území v neprospěch vlastníka je nepřípustná. Tak tomu není, neboť je primárně na vůli města (odpůrce), jaké řešení si zvolí pro rozvoj svého území.

II. Podání účastníků řízení

[11] Proti rozsudku krajského soudu podává odpůrce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, jejíž důvody podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a) a písm. d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[12] Stěžovatel v kasační stížnosti nesouhlasí, že by územní plán funkčního využití ploch OP (orná půda) v rozsahu pozemku parc. č. 1389/1 a funkčního využití ploch KZ (krajinná zeleň) v rozsahu pozemku parc. č. 347/1 byl nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Dle stěžovatele je z odůvodnění rozhodnutí o námitce nebo z odůvodnění celého opatření obecné povahy zřejmé, jak byla daná problematika řešena. Především je zřejmé, že není podporován nekoncepční rozvoj na okrajích města směrem do krajiny.

[13] K pozemkům parc. č. 1872/1 a 1871/10 stěžovatel uvádí, že rozhodnutí o námitce odůvodnil dostatečně a srozumitelně. Před vypracováním zadání územního plánu bylo

zjištěno, že potřeba ponechat plochu individuální bytové zástavby je, zejména v lokalitách mimo intravilán města, nadbytečná. Veřejným zájmem je i ochrana krajiny, která jako jeden z cílů územního plánování s sebou nese i ochranu nezastavěného území. K zahuštění jsou navrženy lokality při důležitých veřejných prostranstvích. O takové plochy se však v posuzovaném případě nejedná. Krajský soud pominul ochranu nezastavěného území, zejména § 53 odst. 4 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“). Územní plán také chrání přírodní a kulturní hodnoty a zlepšuje prostupnost krajiny. Proto byla na pozemcích navrhovatele – umístěných na samém okraji města Dobřichovice – vymezena plocha dopravní stavby D.21.

[14] Pozemky parc. č. 1812, 1813, 1815 a část pozemku parc. č. 1816 byly dle stěžovatele chybně v původním územním plánu vymezeny jako bytová zástavba venkovského charakteru. Pozemky nesplňují atributy ploch bydlení jako zastavěné území, protože neobsahují žádné zastavěné stavební pozemky. Jiné vymezení těchto pozemků by bylo v rozporu s celým procesem pořizování územního plánu. Navíc se jedná o plochu zemědělského půdního fondu v I. třídě ochrany. Postrádalo smysl odůvodňovat úpravu, která byla od samého počátku v rozporu se zákonem.

[15] U pozemků parc. č. 1812 (jižní část), 1814/3, 1817/13, 1817/14, 1819/1, 1822/8 a 1824/11 dle stěžovatele nedošlo změnou funkčního vymezení k výrazné změně, tato plocha svými regulativy odpovídá ploše předchozí. Krajský soud navíc pominul, že plocha je využívána pro potřeby Ústředního kontrolního a zkušebního ústavu zemědělského. Odůvodnění rozhodnutí o námitce vztahující se k těmto pozemkům je proto dostatečné, konkrétní a v souladu se zákonem. Odůvodnění je nutné číst v jeho celku a je nezbytné přihlídnout k požadavku kontinuity územního plánování. Otázku kontinuity krajský soud vůbec nezohlednil.

[16] Navrhovatel ve vyjádření ke kasační stížnosti ve vztahu k části pozemků parc. č. 1389/1 a 347/1 uvádí, že rozhodnutí o dané námitce neobsahuje stěžovatelem tvrzené odůvodnění. Absentuje alespoň implicitní zkoumání proporcionality potřeby změny vůči znehodnocení jeho majetku.

[17] Ke změně funkčního vymezení pozemků parc. č. 1872/1 a 1871/1 navrhovatel konstatuje, že touto změnou byla snížena hodnota jeho majetku řádově o desítky až stovky milionů korun, a to bez jakékoli náhrady či kompenzace. Takto extrémnímu zásahu do vlastnického práva navrhovatele bylo třeba věnovat nejvyšší pozornost, tedy detailně analyzovat (přínejmenším jej tvrdit, vysvětlit a prokázat) veřejný zájem na předmětné změně. Bylo třeba posoudit, zda je tento veřejným zájem legitimní, zda by jej nebylo možno uspokojit šetrnější cestou a zda byla dána proporcionalita zásahu. Takto stěžovatel nepostupoval. Pokud by tomu tak bylo, musel by dojít k názoru, že změna není v souladu se zákonem. Změny jsou dle názoru navrhovatele účelové a mají diskriminační povahu. Zastupitelstvo neposkytlo vysvětlení, z jakého důvodu se rozhodlo realizovat změny právě na pozemcích navrhovatele. Nelze klást navrhovateli k tíži, že dosud nedošlo ke stavebnímu využití pozemků, neboť činil kroky k takovému využití.

pokračování

[18] Rovněž umístění dopravní stavby D.21 v územním plánu je dle navrhovatele neodůvodněné, protože odkazuje pouze na zadání územního plánu. Uvedená změna je neproporcionální.

[19] Navrhovatel míní, že také odůvodnění změny funkčního využití pozemků parc. č. 1812, 1813, 1815 a část pozemku parc. č. 1816 bylo nekonkrétní a nejasné.

[20] K pozemkům parc. č. 1812, 1814/3, 1817/13, 1817/14, 1819/1, 1822/8 a 1824/11 navrhovatel považuje za mylné tvrzení stěžovatele, že regulativy nového vymezení odpovídají regulativům vymezení dřívějšího. Změna představuje diskontinuitu a ne kontinuitu, jak tvrdí stěžovatel. A ani skutečnost, že je plocha využívána pro potřeby Ústředního kontrolního a zkušebního ústavu zemědělského, změnu žádným způsobem nezduodňuje.

[21] V replice na vyjádření navrhovatele stěžovatel k pozemkům parc. č. 1872/1 a 1871/10 uvádí, že rozhodnutí o změně nebylo svévolné, ale naopak bylo plně v souladu s veřejným zájmem. Stěžovatel poukazuje na provedený sociologický průzkum mezi obyvateli obce, dle kterého by nová výstavba neměla být nijak masivní, a hlavně by neměla zastavit okolní louky a pole. Navrhovatel musel při změně územního plánu názor občanů, tj. veřejný zájem, zohlednit. Proto návrh územního plánu jasně deklaroval urbanistickou koncepci rozvoje směrem dovnitř města. Rozvojové plochy byly stanoveny pouze na místech, které jsou de facto volnými prolukami v zástavbě, logicky navazují na dosavadní výstavbu a kde již započala příprava stavební činnosti. Jediná probíhající zástavba na okraji města je pak nepodobná případné výstavbě na pozemcích navrhovatele. Navrhovatel nečinil žádné kroky k pořízení regulačního plánu ani územní studie pro uvedenou lokalitu. Pouze stěžovateli neformálně předal jakýsi návrh parcelace. Stěžovatel uzavírá, že odůvodnění námitek k této změně je sice stručné, ale je pravdivé a dostačující.

[22] K dopravní stavbě D.21 stěžovatel uvádí, že cílem stezky je zajištění prostupnosti krajiny. Cesta by byla logickým spojením ulice Anglická, která prochází celým městem, a rekreační oblastí Krásná stráž. Kapacita již existující cesty pro pěší a cyklisty je nedostatečná.

[23] Stěžovatel trvá na tom, že krajský soud nezohlednil veškeré tvrzené skutečnosti a neposoudil odůvodnění námitek v kontextu specifických požadavků uvedených v územním plánu. Ve zbytku stěžovatel odkazuje k obsahu kasační stížnosti.

[24] V triplice na repliku stěžovatele navrhovatel nesouhlasí s poukazem na sociologický průzkum; navíc tuto argumentaci stěžovatel uplatnil prvně až v řízení před Nejvyšším správním soudem. Navrhovatel pochybuje o vypovídající hodnotě průzkumů a položenou otázku považuje za návodnou. Veřejný zájem dle navrhovatele nelze zaměňovat se zájmy stávajících obyvatel obce. Navrhovatel spatřuje veřejný zájem v urbanistickém rozvoji obce.

[25] Navrhovatel opakuje, že po restituci předmětných pozemků činil bezodkladně kroky k provedení stavebních záměrů na daných pozemcích. Stěžovatel tuto skutečnost relativizuje.

[26] K dopravní stavbě D.21 navrhovatel upozorňuje, že důvody veřejného zájmu jsou opět tvrzeny prvně v replice. Rozhodnutí o námitce obsahuje strohé a nedostatečné odůvodnění. Navrhovatel nesouhlasí, že by současná cyklostezka byla kapacitně nedostatečná.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[27] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 3 a 4 soudního řádu správního). Ve věci rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2 soudního řádu správního.

[28] Kasační stížnost není důvodná.

[29] Správní soudy jsou při přezkumu územních plánů (zejména pak při přezkumu jejich proporcionality) povinny postupovat zdrženlivě. V rozsudku ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 - 73, zdejší soud uvedl, že v rámci územního plánování „*vždy jde o vyvážení zájmů vlastníků dotčených pozemků s ohledem na veřejný zájem, kterým je v nejširším slova smyslu zájem na harmonickém využití území. Tato harmonie může mít nescíslně podob a ve své podstatě nebude volba konkrétní podoby využití určitého území výsledkem ničeho jiného než určité politické procedury v podobě schvalování územního plánu, v níž je vůle politické jednotky, která o něm rozhoduje, tedy ve své podstatě obce rozhodující svými orgány, omezena, a to nikoli nevýznamně, požadavkem nevybočení z určitých věcných (urbanistických, ekologických, ekonomických a dalších) mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování. Uvnitř těchto mantinelů však zůstává vcelku široký prostor pro autonomní rozhodování příslušné politické jednotky. Jinak řečeno – není úkolem soudu stanovovat, jakým způsobem má být určité území využito; jeho úkolem je sledovat, zda příslušná politická jednotka (obec) se při tvorbě územního plánu pohybovala ve shora popsanych mantinelech. Bylo-li tomu tak, je každá varianta využití území, která se takto „vejde“ do mantinelů územního plánování, akceptovatelná a soud není oprávněn politické jednotce vnucovat variantu jinou.*“ Nejvyšší správní soud také nepomíjí, že stanovení funkčního využití území při splnění všech zásad a cílů územního plánování je součástí pravomocí spadajících do samostatné působnosti obce (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006 - 74, a ze dne 20. 6. 2019, č. j. 5 As 290/2018 - 37, či nález Ústavního soudu ze dne 14. 1. 2020, sp. zn. III. ÚS 2833/19).

[30] Nejvyšší správní soud rovněž uznává, že v procesu územního plánování dochází k vážení řady různých, často odlišných nebo dokonce protichůdných soukromých i veřejných zájmů. Prakticky vždy dochází přijetím územního plánu k určitému dotčení na vlastnických právech, neboť vymezení konkrétní plochy pro určitý účel s sebou nese nemožnost změnit stávající využití pozemku pro jiný než územním plánem plánovaný účel. Je tedy zcela běžné, že územní plány zasahují do vlastnických práv. Samotná existence takového zásahu však nemůže být důvodem pro zrušení napadené části územního plánu za situace, kdy „*veškerá omezení vlastnických práv a jiných věcných práv z něho vyplývající mají ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody a jsou činěna jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním*“

pokračování

způsobem a s vyloučením libovůle (zásada subsidiarity a minimalizace zásahu)“ (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120). Neexistuje totiž veřejné subjektivní právo vlastníka pozemku nacházejícího se v řešeném území na to, aby územní plán stanovil pro takovýto pozemek způsob využití, který vlastník požaduje, neboť „z žádné zákonné normy či normy práva ústavního nelze dovodit existenci subjektivního práva vlastníka nemovitosti, aby v rámci územně plánovací dokumentace byla tato nemovitost zahrnuta do určitého konkrétního způsobu využití“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008 - 51). Navíc s ohledem na územní a společenský vývoj nelze očekávat absolutní neměnnost poměrů (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2011, č. j. 1 Ao 4/2011 - 42).

[31] Na straně druhé však nelze pomíjet, že pokud oprávněná osoba uplatní proti návrhu územního plánu námitky, je povinností orgánu vydávajícího územní plán rozhodnout o nich a důvody svého rozhodnutí vyložit (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010 - 169, č. 2266/2011 Sb. NSS). Jakkoli územní plán jako relativně obecný nástroj územního plánování nemá a ani nemůže zohlednit veškeré skutečnosti vážící se ke každému konkrétnímu pozemku v regulovaném území, tak nelze rezignovat na odůvodnění změny funkčního využití území, resp. je opatřit pouze stručnými a zcela obecnými tvrzeními o potřebě takového opatření (zásahu do vlastnických práv jednotlivých majitelů pozemků). Hodnoty chráněné územním plánem musí být nejen řádně pojmenovány a specifikovány, ale také odůvodněny. O to více je tato potřeba naléhavá, dozná-li funkční využití dotčeného pozemku zásadní změny (je určen k diametrálně odlišnému funkčnímu využití oproti předchozímu stavu) či je-li s určením (deklarováním) funkčního využití pozemku (plochy) spjat určitý zákonem předvídaný proces, který vyžaduje jisté procesní standardy odůvodnění. V takovém případě musí být tato změna v územním plánu vysvětlena a odůvodněna. V souladu s principem právní jistoty má totiž každý právo znát důvody změn, jež se ho dotýkají. Nejen z tohoto důvodu je nezbytné zásadní funkční změny, které se dotýkají vlastnických práv subjektů v územních plánech, odůvodnit přesně, jasně, určitě a srozumitelně, aby nebylo možno mluvit o zneužití práva a svévoli (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 3. 2016, č. j. 2 As 295/2015 - 83).

[32] S přihlédnutím k těmto zásadám platících pro přezkoumatelnost územního plánu Nejvyšší správní soud posoudil odůvodnění územního plánu přijatého odpůrcem a dospěl ve shodě s krajským soudem k závěru, že v inkriminovaných částech nebylo nové funkční vymezení území přezkoumatelně vysvětleno.

[33] Krajský soud v první řadě označil za nepřezkoumatelnou změnu funkčního vymezení pozemků parc. č. 1389/1 a 347/1.

[34] Tyto pozemky byly do změny územního plánu funkčně vymezeny jako plochy pracovních aktivit (PA), jejichž přípustné vymezení obsahovalo: „výrobní provozovny, služby výrobní povahy, obchodní, administrativní a správní budovy, byty pro uživatele nebo správce areálu“. Po změně územního plánu byl pozemek parc. č. 1389/1 zařazen mezi plochy zemědělské – orná půda (OP), a pozemek parc. č. 347/1 mezi plochy přírodní – krajinná zeleň (KZ). Za přípustné využití ploch OP stanovil územní plán „protierozní a protipovodňová opatření, stromořadí, remízy a meze pro ekologickou stabilizaci krajiny.

Dopravní infrastruktura (zejména polní cesty, stezky pro pěší a cyklisty), drobné stavby církevní, mobiliář pro rekreaci a turistiku (sezení, drobné přístřešky), nezbytná technická infrastruktura.“ Přípustné funkční využití ploch KZ stanovil jako „protipovodňová opatření, dopravní infrastruktura (zejména polní cesty, stezky pro pěší a cyklisty), drobné stavby církevní, mobiliář pro rekreaci a turistiku (sezení, drobné přístřešky, nezbytná technická infrastruktura.“

[35] Podle Nejvyššího správního soudu byla změna ve funkčním využití významná. Zatímco do změny územního plánu bylo možno na inkriminovaných pozemcích umístit stavby výrobních provozoven a služeb výrobního charakteru, následně byla možnost výstavby provozoven pro výrobu a služby významně limitována. Nově mohly být umístěny toliko záměry zemědělského či krajinářského charakteru, přičemž definice ploch OP a KZ za nepřípustné využití výslovně uváděla „*jakékoliv stavby mimo hlavního a přípustného využití.*“ Uvedená změna tedy znemožnila umístění záměrů komerčního (nezemědělského) charakteru. V tomto ohledu změna funkčního vymezení významně zasáhla do vlastnických práv navrhovatele, čemuž musela odpovídat míra vypořádání jeho námitek.

[36] Navrhovatel v námitce k těmto pozemkům poukázal na obtíže s jejich možným komerčním využitím. Odpůrce ve vypořádání této námítky odkázal na zadání a na nezbytnost přizpůsobit vymezení funkčního využití reálnému stavu. Uvedl, že na daných pozemcích nebyl od schválení dosavadního územního plánu realizován žádný stavební záměr a část pozemku parc. č. 1389/1 a část pozemku parc. č. 1389/1 je již 25 let nevyužitá. Toto odůvodnění však Nejvyšší správní soud, ve shodě s krajským soudem, považuje za nedostatečné, respektive za neodpovídající zásahu do vlastnických práv navrhovatele.

[37] Nejvyšší správní soud především zdůrazňuje, že odpůrce pouze poukázal na zadání a aktuální stav pozemků. Pominul jakkoli zohlednit a vypořádat, že komerční využití těchto pozemků bylo přijetím nového územního plánu významně limitováno, a to přesto, že navrhovatel ve své námitce nemožnost komerčního využití pozemků namítl. Odpůrce také nepřihlédl ke specifickým důvodům, pro které nemohl navrhovatel s pozemky po delší dobu nakládat (viz podrobněji dále). Takto nedostál požadavku na přezkoumatelnost změny funkčního vymezení pozemků v nově přijímaném územním plánu a argumentace krajského soudu ob stojí.

[38] Jestliže se stěžovatel v této části kasační stížnosti dovolává zásady rozvoje města „dovnitř“, tak Nejvyšší správní soud nikterak nepopírá tento cíl územního plánu, který je zřetelně vymezen také v textové části územního plánu (viz část C, bod 3). Pro posouzení přezkoumatelnosti dané námítky navrhovatele a dotčené části územního plánu je ale zásadní, že tento důvod nebyl ve vypořádání námitek vztahujících se k nyní řešeným pozemkům vůbec zmíněn. Odpůrce námitce nevyhověl z důvodu nutnosti souladu územního plánu s reálným stavem, čemuž odpovídal poukaz odpůrce na absenci realizace jakéhokoli stavebního záměru. Rozvojem města dovnitř stěžovatel nijak neargumentoval. Jakékoliv dodatečné zdůvodňování v řízení před soudem však nemůže vést k nápravě nedostatku odůvodnění (viz za všechny rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2004, č. j. 3 As 51/2003 - 58). Odpůrcem aktuálně tvrzený cíl územního plánování spočívající v rozvoji města dovnitř, stejně jako zajištění ochrany nezastavěného území, proto nemůže vést k přehodnocení otázky přezkoumatelnosti dané části územního plánu. Akcentace

pokračování

obecného cíle územního plánu v řízení před soudy nemůže napravit absenci úvahy nad tím, jaký konkrétní cíl ve veřejném zájmu změna funkčního území v daném případě sledovala, proč daného cíle nebylo možno dosáhnout jinak než omezením práv vlastníka pozemku (navrhovatele), a zda je rozsah tohoto omezení přiměřený.

[39] U pozemků parc. č. 1872/1 a 1872/10 Nejvyšší správní soud rovněž nepochybuje, že především na jejich jižní straně došlo k zásadní změně ve funkčním využití. Jižní okraj těchto pozemků doposud podléhal regulativu plochy BC3, tj. plochy individuální bytové zástavby čistého bydlení, zatímco přijetím nového územního plánu byly uvedené pozemky zařazeny mezi plochy zemědělské – orná půda.

[40] Krajský soud dospěl k závěru, že odpůrce nereagoval na obsah navrhovatelem uplatněných námitek a dostatečně nezdůvodnil, jaký legitimní cíl tímto omezením sleduje, proč tohoto cíle nelze dosáhnout i bez nutnosti omezení vlastnických práv, a zda je rozsah omezení vlastnických práv minimálně možný. Kasační soud se ze závěry krajského soudu ztotožňuje. Odpůrce ve vypořádání této námitky pouze poukázal na absenci jakéhokoli záměru odpovídajícího dosavadnímu funkčnímu vymezení. Tento argument však i dle Nejvyššího správního soudu nemůže představovat náležité vypořádání vzniklého a namítaného zásahu do vlastnického práva navrhovatele. Není povinností vlastníka pozemku v území určeném pro bydlení usilovat o realizaci stavebního záměru. Absence stavebního záměru tedy nemůže představovat relevantní a jediný důvod pro změnu funkčního využití území. Uvedené platí obzvláště v situaci, kdy navrhovatel byl po značnou část platnosti původního územního plánu omezen v možnosti disponovat s předmětnými pozemky z důvodu pokračujících restitučních sporů. Tuto okolnost odpůrce ve svém odůvodnění chybně pominul zohlednit. I zde přitom platí, že jestliže se stěžovatel v kasační stížnosti odkazuje k ochraně nezastavěného území a ochrany krajiny, tak nepřipustně doplňuje důvody územního plánu, které nezahrnul do jeho odůvodnění. Tímto postupem nemůže napravit nepřezkoumatelnost této části územního plánu.

[41] Stěžovatel se v rámci této námitky dovolává též § 53 odst. 4 písm. b) stavebního zákona. Podle citovaného ustanovení je povinností pořizovatele územního plánu přezkoumat soulad návrhu územního plánu s cíli a úkoly územního plánování, zejména s požadavky na ochranu architektonických a urbanistických hodnot v území a požadavky na ochranu nezastavěného území. Uvedené ustanovení však nikterak nelimituje obec v možnosti, aby dosud nezastavěné území, byť bylo určeno k výstavbě, nadále označovala jako zastavitelné. Ustanovení § 53 odst. 4 písm. b) stavebního zákona vychází z § 18 odst. 1 téhož zákona, dle něhož je cílem územního plánování vytvářet předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území, spočívající ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území a který uspokojuje potřeby současné generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích. Tyto cíle územního plánování představují základní principy územního plánování, určují základní mantinely, ve kterých se orgány územního plánování musí pohybovat, a sdělují, jakých cílů by měl územní plán dosáhnout. Odkazovaná ustanovení stavebního zákona však nepřikazují obci, aby dosud nezastavěné území při tvorbě nového územního plánu označila z hlediska funkčního využití tak, aby skutečný stav odpovídal vymezení v územním plánu. Naopak je jedním z průvodních jevů územního plánu, že některé, dosud nezastavěné území, označí za zastavitelné plochy. A pořizovatel územního

plánu není v těchto úvahách vázán tím, zdali tyto pozemky již byly zastavitelnými a zda na nich proběhla výstavba. Krajský soud proto ve svém rozsudku nemusel zohlednit § 53 odst. 4 písm. b) stavebního zákona, neboť toto ustanovení nemohlo nic změnit na jím vyřčených závěrech.

[42] V replice na vyjádření navrhovatele odpůrce důvodnost změny ve funkčním využití těchto pozemků podpořil odkazem na sociologický průzkum mezi obyvateli obce z roku 2018. Tento argument však navrhovatel prvně vznesl až v řízení před kasačním soudem, ačkoli v této fázi řízení nemůže doplněním nových skutečností napravit nedostatky odůvodnění územního plánu. Navíc Nejvyšší správní soud nesdílí názor, že sociologický průzkum mezi obyvateli obce může založit jednoznačný veřejný zájem, který by popíral možnost jiného funkčního vymezení pozemků v územním plánu obce. Veřejný zájem obce na určeném funkčním využití pozemků artikuluje odpůrce, který přihlíží jak k zájmům obyvatel obce, tak ale i k soukromým zájmům vlastníků pozemků, kterých se mohou změny dotknout. Tyto jednotlivé zájmy musí odpůrce ve svém odůvodnění poměřit, což však v této části územního plánu, ani navzdory námitkám navrhovatele, neučinil.

[43] K pozemku parc. č. 1872/1 krajský soud konstatoval rovněž nepřezkoumatelnost vypořádání námítky brojící proti vymezení plochy dopravní stavby D.21. Odpůrce k této námitce uvedl, že „na pozemku parc. č. 1872/1 vymezuje návrh ÚP Dobřichovic navrhovanou dopravní stavbu D21 „Nová polní nezpevněná pěší a cyklistická cesta severním směrem v prodloužení ulice Anglické, propojující stávající zástavbu s přírodní lokalitou Krásná stráň“ funkční skupiny D2, pro jejíž realizaci je současně návrhem ÚP Dobřichovic vymezena VPS – Nová polní nezpevněná pěší a cyklistická cesta severním směrem v prodloužení ulice Anglické, propojující stávající zástavbu s přírodní lokalitou Krásná stráň (VPS/D.21), pro kterou lze uplatnit předkupního práva, a to v souladu se Zadáním, které požadovalo zlepšení prostupnosti krajiny pro pěší a cyklistickou dopravu.“ Kasační soud se shoduje s krajským soudem, že odpůrce pominul argumenty navrhovatele spočívající v existenci jiných blízkých stezek a v neopodstatněnosti vedení stezky středem pozemku. A to i přesto, že se jedná o významná tvrzení svědčící možnému nedůvodnému zásahu do vlastnických práv navrhovatele. Kasační soud se shoduje s krajským soudem, že v případě, kdy v blízkosti navrhované stezky existují minimálně dvě jiné stezky, bylo povinností odpůrce náležitě odůvodnit, proč je nezbytné vybudování další stezky a proč je nezbytné vést tuto stezku středem pozemku vlastněného navrhovatelem. Obecným poukazem na zajištění prostupnosti krajiny odpůrce nevysvětlil, proč je třeba jím artikulovaný veřejný zájem upřednostnit před soukromými právy vlastníka pozemku. Obecný argument lepší prostupností krajiny s ohledem na rekreační využití území, bez zohlednění konkrétních námitek navrhovatele, nemůže být dostatečným zdůvodněním změny funkčního vymezení území. V replice na vyjádření navrhovatele sice odpůrce poukázal na skutečnost, že existující cesty pro pěší a cyklisty nejsou nedostatečné, uvedené tvrzení však nepodložil žádnými důkazy. Toto tvrzení navíc nijak nereaguje na námitku, že není opodstatněné, aby cesta vedla středem pozemku. Tuto námitku odpůrce nadále pomíjí.

[44] U pozemků parc. č. 1812, 1813, 1815 a části pozemku parc. č. 1816 došlo ke změně jejich vymezení jako individuální bytové zástavby venkovského charakteru (BV) na plochy zemědělské – zahrady v krajině (ZK); opět se tedy jednalo o významnou změnu ve funkčním využití pozemků.

pokračování

[45] K námitce navrhovatele odpůrce tuto změnu stručně odůvodnil nezbytností souladu funkčního vymezení s platným stavebním zákonem. Plocha předmětných pozemků nemá dle odpůrce atributy plochy BV, a proto byla v návrhu územního plánu připojena k navazující ploše ZK. K namítanému zásahu do vlastnického práva navrhovatele se odpůrce nijak nevyjádřil. Krajský soud k tomuto vypořádání námítky uvedl, že žádný právní předpis nestanoví, jaké funkční využití má obec zvolit pro své území (a nečinil tak ani odpůrcem zmiňovaný předchozí stavební zákon). V kasační stížnosti stěžovatel tento závěr krajského soudu nikterak nerozporuje, pouze opět obecně uvádí, že dané pozemky nesplňují atributy ploch pro bydlení jako zastavěné území, protože neobsahují žádné zastavěné stavební pozemky. Uvedenou argumentaci však kasační soud neshledává důvodnou a potvrzuje závěry krajského soudu.

[46] Ustanovení § 58 stavebního zákona obsahuje definici zastavěného území, aniž by však jakkoli určovalo vymezení funkčního využití pozemků při tvorbě územního plánu. Pro funkční vymezení území je rozhodující platný územní plán, který stanoví zastavitelné plochy. Nelze přitom zaměňovat pojmy zastavěné území a zastavitelné území jakožto plochu vymezenou v územním plánu nebo zásadách územního rozvoje k zastavění [§ 2 odst. 1 písm. j) stavebního zákona]. Jestliže dotčené pozemky byly dle dosavadního územního plánu zastavěným územím, ačkoli tomu tak nebylo, nemá tato skutečnost žádný vliv na jejich funkční vymezení v novém územním plánu. Dosavadní nezastavěnost pozemku nevyklučovala, aby byl pozemek z hlediska funkčního využití nadále označen jako pozemek určený pro výstavbu. Pouhý odkaz odpůrce na nesoulad dosavadního funkčního vymezení s reálným stavem proto nemohl odůvodnit funkční vymezení těchto pozemků v novém územním plánu. Bylo povinností odpůrce k námitce navrhovatele osvětlit veřejný zájem na nově vymezeném funkčním využití pozemků, a to včetně posouzení přiměřenosti zásahu do vlastnických práv navrhovatele. Odpůrce mohl při novém vymezení funkčního využití pozemků vyjít ze zkušenosti s dosavadním využitím pozemků, respektive tvrdit jeho nedůvodnost, žádné takovéto odůvodnění, vyjma chybného odkazu na nesoulad úpravy s právními předpisy, však neposkytl.

[47] Pokud stěžovatel odkazuje na skutečnost, že se jedná o plochu zemědělského půdního fondu v I. stupni ochrany, jedná se opět o nový argument, který prvně uplatnil až v řízení před soudy a Nejvyšší správní soud k němu nemůže přihlížet. Stejně pak platí o odkazu na zadání územního plánu, kdy navíc ani pouhé konstatování obsahu zadání a do něj vtělených zásad není dostatečné pro přezkoumatelnost odůvodnění územního plánu (viz rozsudek Krajského soudu v Ostravě - pobočky v Olomouci ze dne 27. 2. 2019, č. j. 73 A 2/2018 - 78).

[48] Kasační soud tedy uzavírá, že se shoduje s krajským soudem, že územní plán byl v této části nedostatečně odůvodněn. Odpůrce nevymezil veřejný zájem na novém vymezení funkčního využití předmětných pozemků a ani nezdůvodnil přiměřenost zásahu do vlastnických práv navrhovatele.

[49] Stěžovatel konečně nesouhlasí s tím, že nedostatečně odůvodnil změnu funkčního vymezení pozemků parc. č. 1812 (jižní část), 1814/3, 1817/13, 1817/14, 1819/1, 1822/8 a 1824/11. Tyto plochy byly předchozím územním plánem vymezeny jako plochy

obslužných areálů zemědělské výroby (AZ), pozemek parc. č. 1814/3 a jižní okraj pozemku parc. č. 1812 byly vymezeny jako pěší a účelová komunikace. Napadeným územím plánem byly všechny uvedené pozemky zařazeny mezi plochy zemědělské – zahrady v krajině (ZK).

[50] Stěžovatel tvrdí, že v tomto případě nedošlo k žádné výrazné změně oproti dosavadnímu vymezení. S tím však kasační soud nesouhlasí.

[51] Soud nepopírá, že změnu zařazení pozemku je potřeba odůvodnit tím důkladněji, čím zásadnější tato změna je. Pokud nedochází ke změně funkčního zařazení pozemku, je třeba klást na zdůvodnění zařazení pozemku do určité funkční plochy nižší nároky, neboť vlastník nemovitosti není dotčen změnou funkčního zařazení svého pozemku. V případě že využití pozemku zůstává stejné jako doposud, k zásahu do práv jeho vlastníka v souvislosti s přijetím územního plánu nedochází (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2019, č. j. 4 As 241/2019 - 33). V daném případě však došlo k nikoli nevýznamné změně ve funkčním vymezení pozemku. Zatímco doposud přípustné využití zahrnovalo servisní zemědělskou činnost, zpracovatelskou činnost, skladování, výrobní provozovny služeb a velkoobchodní činnost, dle nového funkčního zařazení jsou pozemky určeny pouze k zahradnictví a hospodaření na orné půdě s přípustným využitím: „protierozní a protipovodňová opatření, stromořadí, remízy a meze pro ekologickou stabilizaci krajiny. Dopravní infrastruktura (zejména polní cesty, stezky pro pěší a cyklisty), drobné stavby církevní, mobiliář pro rekreaci a turistiku (sezení, drobné přístřešky do 20 m²), nezbytná technická infrastruktura. Oplocení.“ Nejvyšší správní soud se shoduje s krajským soudem, že nové funkční vymezení nepřipouští záměry tržního charakteru, v důsledku čehož není možno na předmětných pozemcích schválit žádný záměr pro účely podnikání. Proti tomuto závěru krajského soudu ostatně stěžovatel žádné konkrétní námitky nevznáší, pouze setrvává na argumentaci, že plocha svými regulativy odpovídá ploše předchozí. Toto tvrzení však zjevně neodpovídá nově daným funkčním parametrům.

[52] Za této situace bylo povinností odpůrce k námitkám navrhovatele odůvodnit změnu funkčního zařazení pozemků. Neobstojí poukaz stěžovatele na požadavek kontinuity územního plánování, neboť tato kontinuita v posuzovaném případě *stricto sensu* nenastala. Krajský soud navíc svým rozsudkem neposuzoval, jak mají být předmětné pozemky funkčně vymezeny, případně zda má vymezení respektovat předchozí územní plán, nýbrž toliko shledal, že stěžovatel dostatečně neodůvodnil změnu funkčního využití, která se v nemalé míře dotkla vlastnických práv navrhovatele. Proto nebylo jeho povinností zohlednit požadavek kontinuity územního plánování. Přesto pouze okrajem kasační soud podotýká, že kontinuita územního plánování nesmí znemožnit revizi existujícího stavu, protože nelze přehlížet protichůdný princip dynamiky územního plánování, jenž požaduje reagovat na aktuální podněty a potřeby (viz za všechny např. rozsudek kasačního soudu ze dne 2. 11. 2022, č. j. 10 As 175/2022 - 87)

[53] Stěžovatel v kasační stížnosti konečně namítá, že krajský soud pominul, že tato plocha je využívána Ústředním kontrolním a zkušebním ústavem zemědělským. Jakkoli kasační soud souhlasí se stěžovatelem, že danou okolnost krajský soud ve svém rozsudku nezohlednil, tak tato skutečnost nezakládá nezákonnost či nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu. Pouhý odkaz na využívání předmětných pozemků Ústředním kontrolním a zkušebním ústavem zemědělským nemůže představovat dostatečné vypořádání námitky navrhovatele, neboť nikterak nepoměřuje zájmy jednotlivých subjektů a veřejné zájmy.

pokračování

Odpůrce v odůvodnění této námitky nerozvedl, proč by využívání pozemků Ústředním kontrolním a zkušebním ústavem zemědělským mělo představovat významnou skutečnost pro funkční zařazení pozemků do kategorie ZK, tuto skutečnost pouze konstatoval. Proto nadále platí, že odůvodnění této námitky a částí územního plánu je nedostatečné a zakládá jeho nepřezkoumatelnost, obzvláště s přihlédnutím k tomu, že Ústřední kontrolní a zkušební ústav zemědělský dotčenou plochu využíval i v době platnosti dosavadního územního plánu.

[54] Závěrem Nejvyšší správní soud upozorňuje, že některé argumenty stěžovatele a navrhovatele překračují hranice kasační stížnosti napadeného rozsudku, neboť směřují k důvodnosti a přiměřenosti funkčního vymezení některých území. Nejvyšší správní soud se však v tomto rozsudku nemohl zabývat otázkou zákonnosti (přiměřenosti) nového územního plánu, neboť krajský soud se jí v napadeném rozsudku také nezabýval. Jak vyplývá z bodu 164 rozsudku krajského soudu, krajský soud zrušil sporné části územního plánu pro nepřezkoumatelnost podle § 76 odst. 1 písm. a) a odst. 3 věty druhé s. ř. s. Právě tato skutečnost, tj. zda napadený územní plán byl v dotčených částech nepřezkoumatelný, byl proto předmětem posouzení ze strany Nejvyššího správního soudu. Nejvyšší správní soud tedy posoudil pouze přezkoumatelnost územního plánu. K zákonnosti, respektive přiměřenosti některých změn ve funkčním vymezení území se za dané situace kasační soud nemůže vyjádřit.

[55] Konečně také Nejvyšší správní soud konstatuje, že jakkoli stěžovatel vznesl kasační námitku nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu, tuto nerozvinul, nýbrž ve své argumentaci povětšinou polemizoval se závěry krajského soudu týkajícími se nepřezkoumatelnosti vyjmenovaných částí územního plánu (k výjimkám viz výše bod 41 a 53). Nejvyšší správní soud proto pouze obecně konstatuje, že rozsudek krajského soudu považuje za přezkoumatelný, neboť obsahuje důvody, pro které krajský soud citované části územního plánu zrušil.

[56] Na základě výše uvedených skutečností dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. *in fine* zamítl.

[57] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1, věty první s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel byl v řízení o kasační stížnosti procesně neúspěšný, právo na náhradu nákladů mu proto nenáleží. Navrhovatel byl v řízení před Nejvyšším správním soudem úspěšný, a proto má právo na náhradu nákladů řízení. Náklady řízení tvoří náklady na zastoupení advokátem. Ty sestávají z odměny advokáta za dva úkony právní služby (vyjádření ke kasační stížnosti a sepis tripliky) dle § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“) ve výši 3 100 Kč za úkon dle § 7 bodu 5 a § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu a náhrady hotových výdajů v paušální výši 300 Kč za každý úkon dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu, celkem tedy ve výši 6 800 Kč. Jelikož zástupce navrhovatele je plátcem daně z přidané hodnoty, náleží k nákladům řízení též částka odpovídající sazbě daně ve výši 21 % z výše uvedené odměny a náhrady hotových výdajů, tj. 1 428 Kč (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). Náhradu nákladů řízení je stěžovatel povinen uhradit podle § 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění

pozdějších předpisů, užitého na základě § 64 s. ř. s., k rukám zástupce navrhovatele, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 31. července 2024

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu