



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty, soudkyně Michaely Bejčkové a soudce Vojtěcha Šimíčka v právní věci navrhovatelky: **PH-Real a. s.**, Krupská 17/29, Teplice, zast. advokátem Mgr. Erikem Kolanem, LL.M. Eur., Husova 5, Praha 1, proti odpůrkyni: **obec Modlany**, Modlany 34, zast. advokátem Mgr. et Mgr. Michalem Bouškou, Teplého 2786, Pardubice, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy, v řízení o kasační stížnosti odpůrkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 23. 5. 2023, čj. 40 A 2/2023-77,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Odpůrkyně **je povinna** zaplatit navrhovatelce náhradu nákladů řízení ve výši **4 114 Kč**, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce Mgr. Erika Kolana, LL.M. Eur, advokáta.

Odůvodnění:

1. Vymezení věci

[1] Navrhovatelka je výlučným vlastníkem pozemků p. č. 266 a p. č. 257 v k. ú. Žichlice u Modlan („PH Park pozemky“) a pozemků p. č. 299/1, p. č. 302/1, p. č. 302/2 a p. č. 302/3 v k. ú. Modlany („KTC pozemky“).

[2] Způsob využití PH Park pozemků byl určen územním plánem odpůrkyně z roku 1996 ve znění příslušné změny (původní územní plán), podle kterého byly plochy těchto pozemků označeny jako plocha Z1/R19 a plocha Z1/R20. KTC pozemky byly původním územním plánem zařazeny do plochy výroby Z1/R33. V obou případech se jednalo o plochy pro výrobu s hlavním funkčním využitím – nerušící výroba, logistické areály, plochy veřejného prostranství a plochy dopravní a technické infrastruktury, s přípustným

využitím - bydlení správce, údržby, sklady, a to s podmínkou maximální zastavené plochy 50 % včetně zpevněných ploch a povrchů.

[3] Odpůrkyně v květnu 2022 zveřejnila návrh nového územního plánu. Pozemky navrhovatelky měly být nově zařazeny do zemědělských ploch. Navrhovatelka k tomuto návrhu podala námítky.

[4] K PH Park pozemkům navrhovatelka namítla, že na nich chtěla postavit stavební záměr, který je výsledkem jejich mnohaletých snah o realizaci legitimního developerského projektu. K záměru bylo vydáno dne 15. 6. 2021 územní rozhodnutí. Navrhovatelka předpokládala, že odvolací orgán odvolání proti rozhodnutí o umístění stavby zamítne. Stavbu měla v plánu zahájit v roce 2023. Podle navrhovatelky odpůrkyně zcela opomněla učinit test proporcionality. Změna funkčního využití pozemků není nijak odůvodněna a zásah do vlastnického práva je zcela nepřiměřený. Odpůrkyně podle jejího názoru zneužila možnosti přijetí nového územního plánu k zamezení realizace záměru navrhovatelky, proti kterému odpůrkyně dlouhodobě bojuje. Odpůrkyně nezohlednila práva navrhovatelky nabytá v dobré víře. Již od roku 2016 si byla vědoma, že na daných pozemcích má být realizován stavební záměr, který je už v pokročilém stádiu přípravy. V dané věci již byla vydána řada rozhodnutí včetně územního rozhodnutí a závazných souhlasných stanovisek EIA a Magistrátu města Teplice. Zasáhnout do již vydaných rozhodnutí a skutečných účinků stanoviska EIA a nepravomocného rozhodnutí o umístění stavby je možné pouze v případě, že veřejný zájem na změnu funkčního využití pozemků výrazně převyšuje nad zájmem účastníka. Takový veřejný zájem však odpůrkyně netvrdila. Zmaření záměru bude představovat pro navrhovatelku zmaření nemalé investice a ušlý zisk. Podle navrhovatelky je znemožnění stavební činnosti na daných pozemcích nadbytečné i s ohledem na velmi přísné podmínky stanovené pro záměr ve stanovisku EIA. K ochraně zemědělského půdního fondu navrhovatelka uvedla, že již Ministerstvo životního prostředí ve svém kladném závazném stanovisku ze dne 20. 4. 2022 vyslovalo souhlas s trvalým odnětím pozemků záměru v dané výměře zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu. Z územního rozhodnutí a situačních výkresů je zřejmé, že část daných pozemků s nejvyšší mírou bonitovaných půdně-ekologických jednotek nebude vůbec zastavěna. Kvalitní zemědělská půda tedy nebude vůbec realizací stavebního záměru dotčena. Navrhovatelka připomněla, že záměr představuje nepopiratelný finančně-ekonomický přínos pro celý region.

[5] Ke KTC pozemkům navrhovatelka uvedla, že dne 1. 3. 2021 podala žádost o vydání územního rozhodnutí na stavbu s názvem KTC – Krupka Technology Center na daných pozemcích. Podle názoru navrhovatelky odpůrkyně dostatečně neodůvodnila změnu funkčního využití pozemků. KTC projekt bude přímo napojen na silnici č. I/13. Jakákoli doprava související s KTC projektem tedy nebude zatěžovat místní komunikace v katastru odpůrkyně. Navrhovatelka odkázala na argumentaci k PH Park pozemkům. U KTC pozemků případně navrhla, aby ve vztahu k nim odpůrkyně změnila funkční využití pozemků na „výroba skladování – fotovoltaická elektrárna“, jak to učinila i v nové ploše Z41.

[6] Dne 21. 9. 2022 vydala odpůrkyně územní plán č. 4/5/2022, kterým bylo mj. změněno funkční využití PH Park pozemků a KTC pozemků. Nově byly tyto pozemky

pokračování

zařazeny do ploch NZ – zemědělské, v nichž je přípustné využití, které je činěno za účelem obhospodařování pozemků zemědělského půdního fondu a jeho ochrany.

[7] Obecně je v územním plánu uvedeno, že jeho záměrem je ochrana nezastavěného území a krajiny před nekoordinovaným rozvojem zástavby. Při vymezování zastavitelných ploch byly respektovány kompoziční vztahy v území a vytvořeny předpoklady pro zachování přírodních a architektonických dominant a fyzické prostupnosti území. V nezastavěném území jsou zajištěny podmínky pro stabilizaci zemědělství.

[8] KTC pozemky se nachází v severní části obce. K této oblasti v souladu se Zásadami územního rozvoje Ústeckého kraje odpůrkyně uvedla, že „Do severní části řešeného území zasahuje regionální biocentrum RBC 1343 a regionální biokoridor RBK 567. Tyto skladebné části ÚSES jsou územním plánem Modlany zpřesněny a jejich vymezení je územně koordinováno s ÚPD sousedního města Krupka, části biocentra v řešeném území jsou stabilizovány v rámci ploch s RZV vodních a vodohospodářských (W) a přírodních (NP), část biokoridoru RBK 567, zasahující do řešeného území, je územním plánem stabilizována v rámci ploch s RZV smíšených nezastavěného území – zemědělských, přírodních, vodních (NSzpv). Právě plochy s rozdílným způsobem využití NP, W a NSzpv zajišťují spolu s plochami zeleně – přírodního charakteru (ZP) v řešení ÚP Modlany ekologické funkce krajiny. Regionální biokoridor RBK 568 zasahuje okrajově do jihovýchodní části území, přičemž jeho vymezení bylo koordinováno s platnou ÚPD obce Řehlovice, ve které je vymezen v užší šíři, nežli stanovují požadavky ZÚR ÚK (viz úkol (5) výše). Z důvodu nutnosti zajištění koordinace vymezení skladebné části ÚSES je také v řešeném území biokoridor lokálně zúžen na cca 30 m při hranicích se sousední obcí, dále je však regionální biokoridor rozšířen dle požadavků ZÚR ÚK a územně stabilizován v rámci ploch s RZV zeleně – přírodního charakteru (ZP). Skladebné části ÚSES jsou v ÚP Modlany vymezeny v souladu s metodikou pro vymezování ÚSES a dalšími oborově příbuznými podklady. Územní plán nevymezuje záměry, které by zapříčinily změnu využití území vymezeného biokoridory a biocentrem a nepřipouští v tomto území realizaci nové zástavby“. Tímto odpůrkyně současně odůvodnila nevyhovění návrhu navrhovatelky na zařazení KTC pozemků do ploch „výroba skladování – fotovoltaická elektrárna“.

[9] Námitky navrhovatelky odpůrkyně vypořádala na straně 280 – 284 textové části územního plánu. Podle odpůrkyně je změna funkčního využití území v souladu se zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ochranou zemědělského půdního fondu, Politikou územního rozvoje ČR, Zásadami územního rozvoje Ústeckého kraje. Tato změna je dostatečně odůvodněná. Odpůrkyně odkázala na části odůvodnění územního plánu, podle kterého jsou zastavitelné plochy vymezovány v přímé vazbě na zastavěné území. V nezastavěném území jsou zajištěny podmínky pro stabilizaci zemědělství. Nový územní plán vytváří podmínky pro hospodářský rozvoj území, podle kterého nové podnikatelské aktivity v území nejsou zapotřebí. Navrhovatelka měla dostatečný časový prostor využít pozemky zamýšleným způsobem. To neučinila. Odpůrkyně připustila, že územní plán má zachovávat určitou kontinuitu, na tom však nelze trvat bezvýhradně, a to zejména s ohledem na změnu právního prostředí. Stavební záměr by byl umísťován v rozporu s veřejným zájmem, který je sledován stavebním zákonem. Jednalo by se o plošný zábor zemědělské půdy, který zasahuje do volné krajiny. Vlastník pozemků nemá podle odpůrkyně právo na zahrnutí pozemků do určitého způsobu funkčního využití.

[10] Navrhovatelka se poté návrhem na zrušení opatření obecné povahy domáhala zrušení části územního plánu odpůrkyně č. 4/5/2022, a to v části, která se týkala PH Park pozemků a KTC pozemků.

[11] Krajský soud v záhlaví označeným rozsudkem vyhověl návrhu a přiznal navrhovatelce náhradu nákladů řízení, které tvořily zaplacený soudní poplatek a odměna za tři úkony právní služby (převzetí a příprava věci, podání návrhu a repliky). Krajský soud dospěl k závěru, že územní plán je v části nepřezkoumatelný. Podle názoru krajského soudu odpůrkyně řádně neodůvodnila změnu funkčního využití PH Park pozemků, nereagovala na nesouhlas navrhovatelky se změnou funkčního využití těchto pozemků a na její námitky, které v této souvislosti vznesla. Krajský soud uvedl, že odpůrkyně razantně změnila funkční využití daných pozemků. Odpůrkyně přitom pouze obecně odkázala na zájem na ochranu zemědělského půdního fondu, zajištění ochrany nezastavěného území a nezastavitelných pozemků. Toto odůvodnění je nedostatečné vzhledem k tomu, že dříve bylo na daných pozemcích možné vybudovat logistický areál. Odůvodnění územního plánu v takovém případě musí být konkrétnější a přesvědčivější. Odpůrkyně se nevypořádala s tím, že i přes vydané souhlasné závazné stanovisko Ministerstva životního prostředí, kterým byl vysloven souhlas s trvalým odnětím PH Park pozemků ze zemědělského půdního fondu a souhlasné závazné stanovisko EIA s realizací stavebního záměru, bylo změněno funkční využití PH Park pozemků. Odpůrkyně se nijak nevypořádala s námitkou, že PH Park pozemky, na nichž má být umístěn stavební záměr, se nachází ve IV. a V. třídě ochrany, tj. že se jedná o pozemky s velmi nízkou kvalitou půdního fondu, podprůměrnou produkční schopností a zemědělsky obtížně využitelné.

[12] Ke KTC pozemkům krajský soud uvedl, že v odůvodnění rozhodnutí o námitkách jsou zmiňovány pouze obecné cíle plynoucí z územně plánovacích podkladů, resp. odkazy na obecné vyhodnocení souladu územního plánu s politikou územního rozvoje a s územně plánovací dokumentací. Nejedná se však o věcnou argumentaci odpůrkyně; toto odůvodnění tak není přezkoumatelné. Nyní je funkční využití KTC pozemků diametrálně odlišné. Ve vztahu k těmto pozemkům odpůrkyně podle krajského soudu nepostupovala v souladu se zásadou subsidiarity a minimalizace zásahu, neprovedla test proporcionality, územní plán zasáhl do vlastnického práva navrhovatelky a odpůrkyně nijak neosvětlila nezbytnost rozsahu územního opatření, resp. nezbytnost zahrnutí KTC pozemků ve vlastnictví navrhovatelky do ploch NZ - zemědělské. V odůvodnění rozhodnutí o námitkách není zohledněna ani argumentace navrhovatelky ohledně plánované výstavby KTC projektu. Kromě obecných tvrzení o existenci krajinných prvků v dotčeném území odpůrkyně neuvedla žádné konkrétní a rozhodné okolnosti svědčící pro potřebu změny funkčního využití v daném území na dotčených pozemcích. Krajský soud uvedl, že jakákoli doprava související s KTC projektem nebude zatěžovat místní komunikace v katastru obce. Dále dodal, že krajinné prvky se nachází pouze v blízkosti KTC pozemků, nikoli přímo na nich.

2. Kasační řízení

Kasační stížnost

[13] Odpůrkyně (stěžovatelka) napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností. Namítla, že krajský soud kladl na odůvodnění rozhodnutí o námitkách nepřiměřené

pokračování

požadavky. Nový územní plán mění dosavadní koncepci a klade důraz na stabilizaci území v rámci stávajících sídel, na posílení prvků kvality území (preferovaných před kvantitou zástavby), na ochranu přírodních hodnot a na zachování zastavitelných ploch pro novou zástavbu ve vazbě na zástavbu dosavadní, nikoli izolovaně kdekoli na území obce. Vše vycházelo ze zájmu samosprávy na zachování volné zemědělské krajiny a na podpoření možnosti ochrany životního prostředí a všech jejích složek na území obce. Jednalo se o legitimní základ nového územního plánu, který se opírá rovněž o Politiku územního rozvoje ČR a Zásady územního rozvoje Ústeckého kraje. Podkladem územního plánu byl také dokument Strategie regionálního rozvoje ČR 2021+, Strategie rozvoje Ústeckého kraje do roku 2017 či Strategický rámec hospodářské restrukturalizace Ústeckého, Karlovarského a Moravskoslezského kraje. Daná východiska bylo nutné aplikovat na celé území obce, a proto nemohly být zachovány rovněž zastavitelné plochy ve vlastnictví navrhovatelky.

[14] Stěžovatelka uvedla, že krajský soud zaujal obdobné stanovisko jako ve věci stavební uzávěry před vydáním územního plánu. Závěr krajského soudu ve věci stavební uzávěry NSS krajskému soudu vytkl rozsudkem sp. zn. 6 As 103/2022.

Ad PH Park pozemky:

[15] K tomu, že se nevyjádřila k souhlasnému závaznému stanovisku EIA a Ministerstva životního prostředí, stěžovatelka uvedla, že územní plán řeší koncepčně celé území a jak bude dané území vypadat, kdežto uvedené procesy se zabývají konkrétním záměrem.

[16] Stěžovatelka uvedla, že nový územní plán je hodnocen ohledně vlivu na životní prostředí jako mírně až významně negativní. Tzn. i přesto, že stěžovatelka změnila funkční využití některých ploch ve prospěch zemědělského půdního fondu. Dále upozornila na to, že orgány chránící zemědělský půdní fond neuplatnily v procesu přípravy územního plánu požadavek na větší škrty množství zastavitelných ploch, neboť množství takových ploch stěžovatelka nastavila udržitelně.

[17] Veřejný zájem na zmírnění negativních dopadů územního plánu na životní prostředí, který vyplývá mj. ze Zásad územního rozvoje Ústeckého kraje, zjevně opodstatňoval změnu územně plánovací regulace, která byla v původním územním plánu zvolena evidentně špatně. Tím byl splněn požadavek na možnost změny funkční plochy. Stěžovatelka podotkla, že co bylo dříve možné, již v současné době není přijatelné.

[18] Stěžovatelka uzavřela, že je třeba brát v úvahu celou koncepci územního plánu, která spočívá v tom, že výstavba nebude bez vazby na stávající sídlo expandovat do volné krajiny, která má hodnotu sama o sobě a která tvoří základ podoby území obce.

Ad KTC pozemky:

[19] Ohledně koncepce nového územního plánu platí ve vztahu ke KTC pozemkům totéž jako u PH park pozemků. KTC pozemky se nachází také zcela mimo vazbu na stávající zástavbu. Územní plán chrání pás volné krajiny mezi vodními plochami v severní části obce, na něž navazují biokoridor a biocentrum. Pokud by byl tento pás zakončen plochou pro

výrobu a skladování na KTC pozemcích, jen stěží by mohl naplňovat sledovanou funkci krajinné osy.

[20] Stěžovatelka podotkla, že průmyslová zóna na území města Krupka není na silnici I/13 směrem k Modlanům. Sousední pozemky KTC pozemků spadají do území města Krupka a jsou ve vlastnictví navrhovatelky. Rovněž město Krupka pozemky navrhovatelky zařadilo do zemědělských ploch.

[21] Odkaz navrhovatelky na KTC projekt je zcela irelevantní, neboť neměl žádný reálný podklad. Podaná žádost byla zjevně neopodstatněná a podána k místně nepříslušnému stavebnímu úřadu.

[22] Dále stěžovatelka ve vztahu k nákladům řízení namítla, že v podané replice v řízení o návrhu na zrušení části územního plánu navrhovatelka argumentovala shodně jako v podaném návrhu. Nepřinesla tedy pro danou věc žádnou novou relevantní argumentaci. Přesto krajský soud tento úkon posoudil jako účelně vynaložený.

[23] Stěžovatelka navrhla, aby NSS zrušil rozsudek krajského soudu.

Vyjádření navrhovatelky

[24] Navrhovatelka upozornila na to, že předmět řízení o stavební uzávěře a řízení o územním plánu je odlišný, a proto na ně nelze vztahovat shodné závěry a v projednávané věci nelze vycházet z rozsudku sp. zn. 6 As 103/2022.

[25] Navrhovatelka souhlasí s krajským soudem, že odkazem na koncepční dokumenty nelze vypořádat jednotlivé námítky. K tvrzení, že pozemky navrhovatelky se nachází mimo zastavěnou část obce, uvedla, že v obdobné části území stěžovatelka zachovala rozsáhlé plochy umožňující výstavbu fotovoltaické elektrárny. V době vydání územního plánu stěžovatelka věděla, že navrhovatelka bude disponovat pravomocným rozhodnutím o umístění stavby.

[26] To, že stěžovatelka původní územní plán subjektivně označila za nesprávný, neznamená, že skutečně byl dřívější územní plán nesprávný i objektivně.

[27] Stěžovatelka měla povinnost zohlednit názor Ministerstva životního prostředí, že stavebním záměrem není dotčen zájem na ochraně zemědělského půdního fondu. V takovém případě si tuto skutečnost nemohla stěžovatelka posoudit sama.

[28] Argumentace změnou koncepce územního plánování je podle navrhovatelky v podstatě svévole stěžovatelky.

[29] Navrhovatelka se dále ztotožnila se závěrem krajského soudu. Upozornila na to, že stěžovatelka v kasační stížnosti předestřela novou argumentaci o ne/navázanosti KTC pozemků na průmyslovou zónu. Není proto možné k ní přihlížet.

[30] Navrhovatelka navrhla, aby NSS kasační stížnost zamítl.

3. Právní hodnocení

[31] Kasační stížnost není důvodná.

[32] NSS úvodem předesílá, že přijetí konkrétního územního plánu je politickou diskrecí konkrétního zastupitelského orgánu územní samosprávy a projevem práva na samosprávu územního celku. Nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonných věcných rozhodnutí územní samosprávy by byly porušením ústavních zásad o dělbě moci (rozsudek NSS ze dne 2. 2. 2011, čj. 6 Ao 6/2010-103, č. 2552/2012 Sb. NSS). Soudy se při hodnocení zákonnosti územně plánovací dokumentace řídí zásadou zdrženlivosti a principem proporcionality. Ke zrušení územního plánu soud přistoupí pouze tehdy, byl-li zákon porušen v nezanedbatelné míře, tj. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a vydaného opatření obecné povahy. Soud může podle okolností zrušit i část územního plánu, pokud to umožňuje charakter napadeného aktu. Úlohou soudu je bránit jednotlivce před excesy v územním plánování, nikoliv územní plány dotvářet či věcně regulovat (rozsudek NSS ze dne 24. 10. 2007, čj. 2 Ao 2/2007-73, č. 1462/2008 Sb. NSS). Soudům proto nepřísluší přezkoumávat, zda byl pro určitý pozemek zvolen nejvhodnější způsob funkčního využití či regulace. Soud pouze zkoumá, zda příslušný orgán postupoval při pořizování územního plánu a v řízení o jeho vydání v souladu se zákonem (rozsudek NSS ze dne 18. 7. 2006, čj. 1 Ao 1/2006-74, č. 968/2006 Sb. NSS).

[33] V projednávané věci je třeba zkoumat, zda stěžovatelka dostatečně odůvodnila změnu funkčního využití pozemků navrhovatelky (PH Park pozemků a KTC pozemků).

[34] Pokud je územním plánem nebo jeho změnou změněno funkční využití pozemků, jedná se o zásah do vlastnického práva vlastníka dotčených pozemků, jelikož je jím vlastník autoritativně omezen v právu užívat předmět vlastnictví podle dosavadního způsobu využití pozemků (viz rozsudek NSS ze dne 30. 8. 2017, čj. 6 As 67/2017-38, či rozsudky NSS ze dne 29. 1. 2020, čj. 9 As 171/2018-50, a ze dne 7. 1. 2022, čj. 5 As 223/2020-63).

[35] NSS k tomu již dříve upřesnil, že zásahy do těchto práv musí být ústavně legitimní, odůvodněné zákonnými cíli, musí být co nejvíce šetrné a nezbytné, vést rozumně k zamýšlenému cíli, a to nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle. To musí být splněno kumulativně. Při vytváření územního plánu jsou proto správní orgány povinny řídit se zásadou subsidiarity a minimalizace zásahu. Za předpokladu dodržení uvedené zásady může územním plánem dojít k omezením vlastníka v území regulovaném tímto plánem, nepřesáhnou-li spravedlivou míru; taková omezení nevyžadují souhlasu dotyčného vlastníka a ten je povinen strpět je bez náhrady (usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS).

[36] Je pravda, že veřejné subjektivní právo umístit stavbu do území zakládá až (pravomocné) územní rozhodnutí, nikoli samotný územní plán. Vlastník pozemku nemá individuální subjektivní právo na schválení konkrétní podoby územního plánu podle svého požadavku (viz rozsudky NSS ze dne 19. 5. 2011, čj. 1 Ao 2/2011-17, bod 65, ze dne 18. 11. 2010, čj. 7 Ao 5/2010-68) ani na zachování obsahu územního plánu. Nelze se

dovolávat ochrany legitimního očekávání ve vztahu k určité podobě územního plánu, neboť ten se s ohledem na potřebu úpravy poměrů v území neustále vyvíjí (viz usnesení Ústavního soudu ze dne 10. 4. 2018, sp. zn. IV. ÚS 3548/17). Z judikatury NSS (např. rozsudku ze dne 14. 2. 2013, čj. 7 AOs 2/2012-53) též vyplývá, že územní plánování nemůže být činností zcela nahodilou, nepředvídatelnou a svévolnou. Je nutno s přihlédnutím k principům právní jistoty a legitimního očekávání respektovat kontinuitu územního plánování, požadavek na kontinuitu však nesmí znemožnit revizi existujícího stavu. Opačný přístup by znamenal vyprázdňení práva obce regulovat rozvoj zástavby na svém území. Vlastník je povinen strpět omezení vlastnického práva na základě schváleného územního plánu, má-li ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody a je uskutečněno jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle (rozsudek NSS ze dne 20. 5. 2010, čj. 8 Ao 2/2010-644). Spíše nežádoucí je, aby jednou projednané a schválené záměry byly opakovaně znovu posuzovány, přehodnocovány a měněny, neboť se tím zasahuje do legitimního očekávání dotčených osob a veřejné prostředky se vynakládají neefektivně. Má-li dojít ke změně funkčního určení ploch, pak musí být podložena dostatečně závažnými důvody, opírajícími se buď o relevantní změnu okolností, nebo o to, že původní řešení je věcně nesprávné a vede k závažné kolizi s veřejným zájmem (rozsudky NSS ze dne 28. 6. 2017, čj. 4 As 253/2016-45, či ze dne 29. 1. 2020, čj. 9 As 171/2018-50).

[37] V procesu územního plánování dochází k vážení řady zájmů soukromých i veřejných a výsledkem musí být rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými při zachování právem předvídané proporcionality a ochrany základních práv před svévolnými a excesivními zásahy (rozsudky NSS ze dne 2. 2. 2011, čj. 6 Ao 6/2010-103, a ze dne 21. 11. 2018, čj. 2 As 81/2016-157).

[38] Pro posouzení, zda zásah do konkrétního věcného práva byl v souladu se zásadami územního plánování, je stěžejní rozhodnutí o námitkách proti návrhu územního plánu [§ 53 odst. 1 stavebního zákona, § 172 odst. 5 správního řádu]. Odůvodnění rozhodnutí o námitkách je zpravidla tou částí územního plánu, která obsahuje podrobné důvody určení funkčního využití konkrétního pozemku, neboť tyto důvody zpravidla míří nad rámec podrobnosti textové části územního plánu (rozsudek NSS ze dne 18. 4. 2019, čj. 9 As 65/2019-29). Odůvodnění územního plánu totiž nemůže zdůvodňovat příslušnou regulaci z pohledu každého dotčeného pozemku, neboť už jen z hlediska nároků na rozsah odůvodnění by byl takový požadavek většinou neproveditelný (srov. rozsudky NSS ze dne 26. 6. 2014, čj. 5 AOs 3/2013-33, nebo ze dne 2. 8. 2018, čj. 10 As 33/2018-39).

[39] Na odůvodnění rozhodnutí o námitkách je třeba klást stejné požadavky jako na typická správní rozhodnutí. Musí z něj být seznatelné, z jakého důvodu považuje obec námitky uplatněné oprávněnou osobou za liché, mylné nebo vyvrácené nebo proč považuje předestírané skutečnosti za nerozhodné, nesprávné nebo jinými provedenými důkazy za vyvrácené (rozsudek NSS ze dne 24. 11. 2010, čj. 1 Ao 5/2010-169, č. 2266/2011 Sb. NSS). Tyto závěry upřesnil Ústavní soud v nálezu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, v němž uvedl, že „požadavky (...) vůči zastupitelstvu obce, pokud jde o detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami vlastníka pozemku uplatněnými proti územnímu plánu, nesmí být přemrštěné. Takové přehnané požadavky jsou výrazem přepjatého formalismu“. Míra

pokračování

konkrétnosti odůvodnění rozhodnutí o námitkách je závislá i na velikosti dané obce (rozsudek NSS ze dne 26. 2. 2014, čj. 6 AOs 2/2013-95).

[40] Pokud dotčená osoba podle § 52 odst. 2 stavebního zákona podá proti návrhu územního plánu konkrétní námitky, v nichž zpochybňuje navrhované řešení s poukazem na zásah do konkrétních práv či chráněných zájmů, je na odpůrci, aby zásah do těchto práv v rozhodnutí o námitkách odůvodnil. Tyto důvody musí být samy o sobě přiměřené (proporcionální) zásahu do práv oprávněné osoby (rozsudek NSS ze dne 18. 4. 2019, čj. 9 As 65/2019-29). S ohledem na dělbu moci ve státě, která byla ve vztahu k územnímu plánování nastíněna výše, mohou soudy zkoumat proporcionalitu řešení zakotveného v územním plánu pouze v případě, že se k ní již vyjádřil odpůrce v procesu přípravy územního plánu na základě podané námítky či připomínky.

[41] NSS s ohledem na uvedené obecná východiska, která se týkají územního plánování, změny funkčního využití pozemků a požadavků na vypořádání námitek, dospěl k tomu, že závěry krajského soudu jsou správné. Krajský soud se podaným návrhem detailně zabýval a napadený rozsudek detailně odůvodnil. NSS proto nebude dlouze a podrobně opakovat totéž.

[42] Navrhovatelka měla řadu let legitimní očekávání, že své pozemky může využít pro účely výrobní. Změna funkčního využití jejích pozemků na zemědělské je výrazným zásahem do vlastnického práva navrhovatelky, a proto její námitky musely být řádně vypořádány. Nepostačují jen povšechné odkazy na veřejný zájem na ochraně zemědělského půdního fondu a ochraně nezastavěné krajiny, či odkazy na koncepční nástroje územního plánování.

[43] NSS souhlasí se stěžovatelkou, že v současné době jsou požadavky na rozvoj území odlišné od doby, kdy stěžovatelka přijala původní územní plán. V současné době je jistě legitimní ochrana nezastavěného území a zabránění nekoordinovanému záboru zemědělské půdy. To se však nemůže dít nahodile a na základě libovůle. Kontinuita územního plánu neznámá, že koncepce územního plánu nemůže být měněna. To však nelze činit nahodile, na základě libovůle a je třeba mimo veřejné zájmy brát v úvahu i soukromé zájmy.

[44] V odůvodnění územního plánu chybí reflexe toho, že navrhovatelka činila konkrétní kroky k realizaci svých projektů. U PH Park pozemků bylo dokonce vydáno územní rozhodnutí. V situaci, kdy účastník činí konkrétní kroky k tomu, aby využil pozemky v souladu s územním plánem, a v průběhu tohoto procesu je náhle změněn územní plán, je nutné tuto změnu s ohledem na legitimní očekávání a ochranu vlastnického práva dostatečně zdůvodnit.

[45] NSS nevylučuje, že změnu koncepce územního plánu tak, jak učinila stěžovatelka, lze provést. Je nutné ji však dostatečně odůvodnit tak, aby bylo zřejmé, že zásah do vlastnických práv má své legitimní příčiny. K minimalizaci zásahů slouží princip proporcionality, který stěžovatelka v územním plánu dostatečně nezohlednila, resp. nezohlednila ho s ohledem na konkrétní skutkové okolnosti a uplatněné námitky. V případě navrhovatelky nebylo možné změnu koncepce územního plánu zdůvodnit pouhými obecnými odkazy na ochranu zemědělského půdního fondu a nezastavěného území před

nekoordinovaným rozvojem území. A to především s ohledem na to, že původní územní plán umožňoval jiné využití území a navrhovatelka činila konkrétní kroky, aby své pozemky využila podle původního způsobu využití.

[46] Pokud stěžovatelka namítá, že původní územní plán určil funkční využití pozemků nesprávně, NSS konstatuje, že stěžovatelka musí tuto argumentaci a její odůvodnění uvést přímo ve vypořádání námitek, a nikoli tento svůj úkol „dohánět“ až v řízení před správními soudy.

[47] Stěžovatelka zmínila stavební uzávěru na vymezených plochách obce Modlany a to, že ve věci sp. zn. 6 As 103/2022 shledal NSS za dostatečné odůvodnění této stavební uzávěry tím, že navazuje na záměr vydání nového územního plánu, ve kterém mají být balancovány požadavky na environmentální rozvoj, ekonomický rozvoj a požadavek na udržitelný rozvoj území. Vzhledem k tomu, že již bylo zřejmé, v jakých plochách nebude možné provádět výstavbu, byla vydána stavební uzávěra, aby v průběhu přípravy územního plánu nebyly na těchto plochách realizovány stavební záměry, čímž by bylo znemožněno naplnění nového územního plánu. NSS k tomu uvádí, že rozhodnutí o stavební uzávěře má jiný předmět než řízení o návrhu na zrušení územního plánu. Pokud bylo odůvodnění stavební uzávěry shledáno jako dostatečné, neznámá to, že shodné odůvodnění bude dostatečné i ve vztahu k námitkám navrhovatelky uplatněným v procesu přijímání nového územního plánu. Takové námitky musí být vypořádány podrobněji, a to v souladu s požadavky, které vyplývají z judikatury ohledně zásahu do vlastnického práva změnou funkčního využití území.

[48] NSS bere v úvahu i námitku stěžovatelky, že je nutné brát v potaz celý koncept územního plánu. NSS k tomu dodává, že mimo koncept územního plánu je třeba zohlednit i legitimní očekávání vlastníků pozemků, kteří svá práva aktivně hájí, a dostatečně jim vysvětlit, proč veřejný zájem převážil nad jejich soukromým zájmem. To se v posuzované věci nestalo. Stěžovatelka odkázala pouze na veřejný zájem a tím považovala odůvodnění námitek za dostatečné.

[49] K PH Park pozemkům NSS konkrétně uvádí, že se stěžovatelka nevypořádala s tím, že změna koncepce územního plánu zásadně a náhle zasáhla do vlastnického práva navrhovatelky, která dlouhé roky pracovala s jinou možností využití pozemků. Přestože v době vydání územního plánu existovalo pouze nepravomocné rozhodnutí o umístění stavby, nelze tuto skutečnost nechat v odůvodnění námitek bez povšimnutí. K tomu lze odkázat např. na to, že změna územního plánu musí respektovat pravomocná rozhodnutí o umístění stavby nebo stavební povolení (srov. rozsudek NSS ze dne 12. 9. 2012, čj. 1 As 107/2012-139). Z toho lze vyvodit, že čím blíže se stavební záměr přibližuje k pravomocnému rozhodnutí o umístění stavby, tím bude změna funkčního využití pozemků razantnější a o to více je nutné poměřovat soukromý a veřejný zájem. Aby taková změna funkčního využití pozemků mohla obstát a byla považována za přiměřenou, musí se s uvedeným stěžovatelka znovu vypořádat. Stejně tak bude muset zdůvodnit, proč veřejný zájem na změnu funkčního využití pozemků ob stojí, ačkoli byla vydána souhlasná závazná stanoviska s realizací záměrů od orgánů, které se zabývají ochranou přírody a zemědělského půdního fondu. NSS samozřejmě souhlasí se stěžovatelkou, že souhlasná závazná stanoviska vydaná pro PH Park pozemky plní jiný úkol než územní plán, který je koncepčním

pokračování

nástrojem územního plánování. Jestliže však byla souhlasná závazná stanoviska vydána a navrhovatelka v tomto ohledu uplatnila námitky, musí se s tím stěžovatelka vypořádat a vysvětlit, proč okolnosti dané věci odůvodňují nastavení konceptu ochrany zemědělské půdy odlišné od toho, jak k této otázce přistupovaly orgány povolané k ochraně přírody a zemědělského půdního fondu.

[50] Ke KCT pozemkům NSS rovněž uvádí, že se navrhovatelka vůbec nezabývala principem proporcionality. Přestože navrhovatelka nemá nárok na konkrétní podobu funkčního využití pozemku, je nutné, aby byla případná změna funkčního využití pozemků, s níž navrhovatelka počítala, dostatečně odůvodněna, resp. aby bylo vysvětleno, proč je zásah do vlastnického práva přiměřený. Stěžovatelka se vůbec nezabývala tím, že navrhovatelka měla s pozemky ekonomické úmysly (stavba KTC projektu), a neodůvodnila, proč v tomto konkrétním případě převáží veřejný zájem na ochraně nezastavěného území a ochraně zemědělského půdního fondu. To nelze nahradit jen povšechnými odkazy na environmentální zájmy a kompozici území. Pokud navrhovatelka uváděla, že stěžovatelka přinesla argumentaci ve vztahu ke KTC pozemkům ohledně napojení na místní komunikaci, je třeba uvést, že stěžovatelka reagovala na závěr soudu, že v souvislosti s KTC projektem nebude zatížena místní komunikace stěžovatelky. NSS k tomu konstatuje, že otázkou napojení na místní komunikaci a silnice se bude muset zabývat stěžovatelka v odůvodnění územního plánu. Vyjádření NSS k této problematice by proto bylo předčasné.

[51] Ve vztahu k námitce týkající se náhrady nákladů řízení před krajským soudem NSS nesouhlasí se stěžovatelkou, že replika navrhovatelky v řízení před krajským soudem nepřinesla nové argumenty. Replika nebyla pouhým zopakováním již jednou uvedeného, navrhovatelka v ní reagovala na to, co uvedla stěžovatelka ve vyjádření k návrhu, a nadto odkázala na judikaturu, kterou dříve neuvedla. To, že se argumentace výrazně nelišila od toho, co navrhovatelka již uvedla v návrhu, je pochopitelné, neboť navrhovatelka své stanovisko zásadně neměnila.

4. Závěr a náklady řízení

[52] Ze všech uvedených důvodů dospěl NSS k závěru, že kasační stížnost stěžovatelky není důvodná, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[53] O nákladech řízení rozhodl NSS podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Navrhovatelka naopak byla úspěšná a náleží jí náhrada nákladů řízení, které v řízení o kasační stížnosti představovaly odměnu a hotové výdaje zástupce, který učinil jeden úkon právní služby [vyjádření ke kasační stížnosti; § 1 odst. 1, § 7 bod 5, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif]. Za jeden úkon právní služby náleží částka 3 100 [§ 7 bod 5 a § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu]. K úkonu je třeba připočíst paušální náhradu hotových výdajů ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Zástupce navrhovatelky je plátcem DPH, proto je nutné připočíst i částku odpovídající této dani. Odměna a hotové výdaje zástupce činí celkem 4 114 Kč.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e n í** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 13. srpna 2024

Ondřej Mrákota
předseda senátu