



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Pavla Molka a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci navrhovatelky: **GASTRO Sten s.r.o.**, se sídlem Mírové náměstí 44, Líbeznice, zast. Mgr. Pavlem Bučinou, advokátem se sídlem T. G. Masaryka 108, Kladno, proti odpůrkyni: **obec Hřebeč**, se sídlem nám. Draha 75, Hřebeč, zast. JUDr. Filipem Chytrým, advokátem se sídlem Malátova 633/12, Praha 5, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – Územního plánu Hřebeč vydaného usnesením zastupitelstva odpůrkyně ze dne 29. 3. 2023, č. 1/2023, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelky proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 19. 6. 2024, č. j. 59 A 17/2024-60,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Navrhovatelce **se** náhrada nákladů řízení **nepřiznává.**
- III. Navrhovatelka **je povinna** nahradit odpůrkyni náklady řízení o kasační stížnosti ve výši 4 114 Kč k rukám jejího zástupce JUDr. Filipa Chytrého, advokáta se sídlem Malátova 633/12, Praha 5, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Navrhovatelka se návrhem podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), domáhala u Krajského soudu v Praze (dále jen „krajský soud“) zrušení opatření obecné povahy – Územního plánu Hřebeč vydaného usnesením zastupitelstva odpůrkyně ze dne 29. 3. 2022, č. 1/2023 (dále jen „napadené OOP“), a to v části, kterou došlo k vyčlenění jejích pozemků parc. č. 1529, 1530 a 1532 v kat. území Hřebeč (dále jen „dotčené pozemky“) z plochy určené pro výstavbu rodinných domů do plochy zemědělské – orná půda.

[2] Krajský soud návrh zamítl nyní napadeným rozsudkem ze dne 19. 6. 2024. Nejprve zrekapituloval, že dle územního plánu obce Hřebeč z roku 2006 byly dotčené pozemky přerazeny do zastavitelného území (nizkopodlažní bydlení) z původní kultury zemědělského půdního fondu – orné půdy. Zastupitelstvo Středočeského kraje však dne 19. 12. 2011 rozhodlo usnesením č. 4-20/2011/ZK o vydání Zásad územního rozvoje Středočeského kraje (dále jen „ZÚR“), které byly vydány formou opatření obecné povahy dne 7. 2. 2012 a nabyly účinnosti dne 22. 2. 2012. Dle grafické části výroku ZÚR, konkrétně dle výkresu č. I. 2 – „Plochy a koridory nadmístního významu“, byla v severozápadní části obce Hřebeč zakreslena silnice I. třídy I/61. Na to reaguje napadené OOP, které dotčené navrhovatelčiny pozemky zařazuje do plochy zemědělské – orná půda. V odůvodnění napadeného OOP je v kapitole k.6 nazvané Zdůvodnění koncepce veřejné infrastruktury, podkapitole k.6.1 s názvem Doprava, uvedeno, že územní plán navrhuje koridor pro umístění dopravního obchvatu západně – D052, který zpřesňuje podle následné dokumentace na šířku 160 m v hlavní trase a dle nového návrhu vedení napojení na silnici č. III/0066 je koridor zpřesněn na minimální šířku 70 m v nejužším místě. Po zveřejnění návrhu územního plánu byly odpůrkyni doručeny námitky navrhovatelky, v nichž uváděla, že navrhovanou změnu územního plánu považuje ve vztahu k dotčeným pozemkům za zásah přesahující intenzitu nuceného omezení vlastnického práva. S ohledem na účel, k jakému si navrhovatelka nemovitě věci pořizovala, je zde otázka zmařené investice a případné náhrady škody. Ve starém územním plánu obce Hřebeč bylo v dotčené lokalitě současně s tímto navrženým rozvojem zastavitelných ploch řešeno i odpovídající dopravní řešení. Tato dopravní koncepce ale nebyla v rámci rozhodování v území akceptována a dopravní propojení je z jihu do dotčené lokality již zamezeno stávající výstavbou a ze severu je již také povolována nová výstavba. Novým zásadním limitem je koridor pro stavbu přeložky silnice I/61, se kterým se v původním územním plánu obce Hřebeč nepočítalo. Není tedy možné realizovat předpokládané dopravní napojení celé lokality uvažované pro případnou realizaci rodinných domů a dotčené území se fakticky stalo uzavřenou oblastí.

[3] Krajský soud připomněl, že osud návrhu ovlivnila značná obecnost návrhových bodů. Při posouzení namítané nepřezkoumatelnosti napadeného OOP se neztotožnil s navrhovatelčinou výtkou, že výrok o vypořádání námitek „*Námitce nebude vyhověno.*“ byl nesrozumitelný. Dále připomněl, že odpůrkyně neměla důvod se podrobněji zabývat otázkami, které navrhovatelka neuplatnila. Podle krajského soudu nicméně bylo možno v odůvodnění rozhodnutí o námitkách nalézt i odpovědi na otázky, které navrhovatelka položila až v nynějším návrhu. Odpůrkyně uvedla, že podkladem pro změnu územního plánu (resp. pro diskontinuitu oproti předešlému územnímu plánu) je především odborný názor projektantky a požadavky samotné obce. Dále odkázala na svou povinnost respektovat nadřazenou územně plánovací dokumentaci – Politiku územního rozvoje ČR a ZÚR, dle kterých nelze navrhovat rozvoj území bez koncepčního řešení dopravního napojení lokality. Odpůrkyně vysvětlila, že aktuálně není možné realizovat předpokládané dopravní napojení celé lokality, tedy i předmětných pozemků, v případě výstavby rodinných domů. Odpůrkyně odkázala i na § 18 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „starý stavební zákon“), dle kterého se zastavitelné plochy vymezují s ohledem na potenciál rozvoje území a míru využitelnosti zastavěného území. Dotčené pozemky byly vymezeny jako zastavitelné původním územním plánem z roku 2006, což podle § 102 odst. 3 starého stavebního zákona nezakládá právo na náhradu za změnu v území. Tím odpůrkyně reagovala na výtku navrhovatelky ohledně nároku na náhradu škody při změně využití území územním plánem.

pokračování

Takové odůvodnění rozhodnutí o navrhovatelčiných námitkách bylo vzhledem k obecnosti uplatněných námitek dostatečné.

[4] Z věcného hlediska krajský soud připomněl, že z odůvodnění napadeného OOP vyplývá, že důvodem pro pořízení nového územního plánu bylo nové koncepční řešení území. Odpůrkyně v kapitole n) nazvané Vyhodnocení splnění požadavků zadávací dokumentace uvedla, že kapacita ploch pro bydlení je v územním plánu snížena v závislosti na nových skutečnostech v území, jako jsou např. záměr výstavby obchvatu a jeho hlukové vlivy a dále nedostatečné kapacity čistírny odpadních vod a školních zařízení. Zvolené řešení pokládal krajský soud za přiměřené. Neshledal ani, že by bylo napadené OOP vůči navrhovateli diskriminační.

II. Obsah kasační stížnosti navrhovatelky a vyjádření odpůrkyně

[5] Navrhovatelka (dále jen „stěžovatelka“) napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností, v níž navrhla jeho zrušení z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[6] Uvedla, že byla přímo zkrácena na svých právech nezákonným postupem a rozhodováním úřadů a následně krajského soudu, který pouze nekriticky trvá na přepjatém formalismu a opomíjí obsah jejich podání, jakož i navrhované důkazy a přílohy, ve kterých se nachází vše potřebné k pokračování v řízení, a tím bez zjevné příčiny zkracuje její právo na spravedlivý proces. Stěžovatelka trvá na tom, že napadaná rozhodnutí správních orgánů jsou nezákonná a měla být soudem věcně posouzena a rozsudkem ve věci zrušena, aniž by soud hledal formalistické překážky projednání merita věci. Stěžovatelka proto žádá, aby soud přezkoumal v rozsahu žalobních bodů zákonnost a věcnou správnost napadených správních aktů i procesního postupu v řízení a napadené rozhodnutí jako nezákonné zrušil. Napadená rozhodnutí odpůrkyně i krajského soudu jsou nepřezkoumatelná, a to pro jejich vnitřní rozpornost a rozpor s konstantní judikaturou vyšších soudů, včetně Evropského soudu pro lidská práva. Právo na ochranu majetku sice nelze chápat jako absolutně nezrušitelné a nezměnitelné, avšak při jakémkoliv zásahu do něho je třeba dbát proporcionality takového zásahu oproti jiným možným řešením, což se v tomto případě nestalo. Stěžovatelka se od počátku bránila změně využití svých pozemků, považuje ji za čistě účelovou ze strany odpůrkyně, která odmítá dostát svým povinnostem vůči svým občanům a také vůči vlastníkům pozemků na území obce. Stěžovatelka má tedy za to, že tento postup odpůrkyně nebyl v souladu se zákonem, že jím byla krácena na svých právech a že odpůrkyně tímto postupem založila nezhojitelnou vadu řízení.

[7] Navrhuje proto, aby byl rozsudek krajského soudu zrušen. Zároveň požádala o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

[8] Stěžovatelka následně zaslala doplnění kasační stížnosti. K výtce krajského soudu, že její žalobní námitky nebyly dostatečně konkrétní, připomíná, že od počátku ve svých námitkách, jednání s odpůrkyní i správní žalobě uváděla stále totožný důvod, totiž že si nepřeje změnu využití svých pozemků, na nichž chce stavět. Nemohla být od počátku konkrétnější v otázce podoby dané stavby, neboť ji chtěla konzultovat se svými sousedy a s odpůrkyní. Ve chvíli, kdy k tomu přikročila, se však odpůrkyně rozhodla vyjmout její pozemky cíleně ze zastavitelné plochy a přiřadit jim jiné využití. Argumenty odpůrkyně, odůvodňující tuto změnu, jsou účelové a neobstojí ani pohledem testu proporcionality. Není

namíste měnit využití území v místě pouze v reakci na to, že se odpůrkyni něčí zájem líbí více. Jinak si nelze vysvětlit, že její malé pozemky mají být vyňaty ze zastavitelnosti, aby se v jiné části mohla rozbujet výstavba. Pozemky na kraji obce mají sloužit k pokračující výstavbě obce, a pokud jednou byly určeny k výstavbě a bydlení, vede změna využití území bez souhlasu a vědomí vlastníků pozemků znemožňující takový účel ke značné škodě na straně vlastníků takových pozemků, kteří do nich investovali nemalé peníze v legitimním očekávání dodržení odpůrkyní proklamovaného zájmu podporovat zde výstavbu.

[9] S ohledem na účel, k jakému si stěžovatelka nemovitosti pořizovala, je zde otázka zmařené investice a případné náhrady škody. V odůvodnění napadeného OOP se však uvádí, že se s žádnou kompenzací nepočítá. Podle § 102 starého stavebního zákona a rozsudku Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“) ze dne 5. 2. 2009, č. j. 2 Ao 4/2008-88, je změna využití území jasně určeného a zakoupeného za podnikatelským účelem *de facto* vyvlastněním bez náhrady. Taková náhrada měla být součástí návrhu územního plánu.

[10] Napadeným OOP došlo k zásahu do stěžovatelčina vlastnického práva, odporujícímu čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, jak byl vyložen např. v rozsudcích NSS ze dne 29. 1. 2020 č. j. 9 As 171/2018-50, bod 56, či ze dne 19. 5. 2011 č. j. 1 Ao 2/2011-17, a dalších. Odpůrkyně při vydání napadeného OOP vůbec nerespektovala dosavadní faktický způsob užívání stěžovatelčiných pozemků, a přesto je novým funkčním využitím jejích pozemků vyňala ze zastavitelné části. Takový postup odporuje i § 3 odst. 1 písm. a) tehdy platné vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška č. 501/2006 Sb.“). Se stěžovatelkou, jakožto s majitelkou dotčených pozemků, nebyla daná změna nijak konzultována. Stěžovatelka se snažila s odpůrkyní vést dialog, ale ve chvíli, kdy žádala odpůrkyni o stanovisko ke svému záměru, došlo ke změně využití území.

[11] Odůvodnění napadeného OOP neoznačuje dostatečně závažné důvody, opírající se buď o relevantní změnu okolností, nebo o to, že původní řešení je věcně nesprávné a vede k závažné kolizi s veřejným zájmem, aby mohla odpůrkyně porušit zásadu kontinuity územního plánování a provést změnu způsobu využití dané plochy. Odůvodnění tvoří nicneříkající floskule, že se změna nedotýká jenom stěžovatelčiných práv. Poskytnuté odůvodnění ohledně přeložky koridoru komunikace I/61 je naprosto nepřiléhavé a účelové. Existují pozemky zastavěné i určené k zástavbě, které jsou koridoru blíže než její pozemky, a přesto u nich k žádné změně nedošlo. Není tedy zřejmé, proč došlo ke změně právě u jejích pozemků. Pokud má být důvodem nedostatečná kapacita silnice vedoucí od plochy, již se změna týká, do intravilánu obce a poté se napojující na silnice vyšších tříd, pak stěžovatelka doloženými listinami prokázala, že vlastník a správce silnice, Policie ČR a Správa železniční dopravní cesty, nic takového nikdy netvrdili a žádným podkladem založeným ve správním spisu napadeného OOP se to ani neprokazuje. Vypořádání jejích námitek k této otázce bylo nepřezkoumatelné, a to včetně výroku.

[12] Správně formulovaný výrok by dle stěžovatelky měl znít: „*Námítka spočívající v se zamítá.*“ Poté mají být uvedeny důvody výroku, podklady k jeho vydání a úvahy, kterými se odpůrkyně řídila při jejich hodnocení a výkladu právních předpisů. V daném případě však odpůrkyně uvedla: „*Námítce nebude vyhověno.*“ Krajský soud se s tímto bodem žaloby dostatečně nevypořádal a *de facto* dal souhlas s nezákonným postupem odpůrkyně.

pokračování

[13] Odpůrkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti označila rozsudek krajského soudu za správný a souladný s platnou legislativou. Stěžovatelka neuvádí žádné konkrétní odůvodnění, pouze deklaruje obecné důvody, ke kterým odpůrkyně uvádí, že dle jejího názoru jsou napadené OOP i rozsudek krajského soudu správné, přezkoumatelné, vydané plně v souladu se zákonem a aktuální judikaturou, dostatečně a přehledně odůvodněné, proporcionální a adekvátní řešené situaci. Zároveň požádala o náhradu nákladů řízení, neboť je zastoupena advokátem.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[14] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že byla podána včas a jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná. Posoudil ji v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a dospěl k závěru, že napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[15] Kasační stížnost není důvodná.

[16] Vzhledem k tomu, že stěžovatelka uplatnila v kasační stížnosti také důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., zabýval se NSS nejprve tímto důvodem a pro stručnost odkazuje na judikaturu ohledně posouzení toho, jaké vady naplňují tento kasační důvod (viz např. rozsudky NSS ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS, nebo ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, č. 787/2006 Sb. NSS).

[17] Stěžovatelka vytýká krajskému soudu, že neposoudil věcnou správnost napadených správních aktů a místo toho opomíjel obsah jejich podání a hledal formalistické překážky k projednání věci. Z toho by se zdálo, že krajský soud její návrh odmítl z procesních důvodů. Tak tomu však zjevně není. Krajský soud posoudil její návrh věcně, a to přesvědčivým a podrobně zdůvodněným zamítavým rozsudkem v rozsahu třinácti stran.

[18] K námitce, že krajský soud opomíjel navrhované důkazy a přílohy, ve kterých se dle stěžovatelky nachází vše potřebné k pokračování v řízení, je třeba konstatovat, že stěžovatelka neuvedla, které konkrétní důkazy považuje za opomenuté. Naopak z bodu 10 napadeného rozsudku je zřejmé, že krajský soud při ústním jednání prováděl dokazování konkrétními důkazy předloženými stěžovatelkou a v bodě 11 vysvětlil, že sice neprováděl důkaz napadeným OOP a doprovodnými dokumenty, jak stěžovatelka navrhovala, avšak pouze proto, že byly součástí předložené spisové dokumentace, již se nedokazuje.

[19] Stěžovatelka dále namítla nepřezkoumatelnost napadeného OOP i rozsudku krajského soudu pro jejich vnitřní rozpornost a rozpor s konstantní judikaturou vyšších soudů, včetně Evropského soudu pro lidská práva. Konkrétně namítla, že zásah do jejího vlastnického práva ze strany odpůrkyně byl neproporcionální a že odpůrkyně nedostála svým povinnostem vůči svým občanům a vlastníkům pozemků na území obce.

[20] Tato námitka není důvodná. S otázkou přiměřenosti zásahu do stěžovatelčina vlastnického práva se krajský soud vypořádal v bodech 41 a 42 svého rozsudku. V nich konstatoval, že stěžovatelka ve svých námitkách nijak nespecifikovala, proč by napadené OOP mělo být nepřiměřené, nezmiňovala žádné alternativy řešení daného území a omezila se pouze na obecné tvrzení o zásahu do svého vlastnického práva. Pokud účastník řízení

neargumentuje žádnou jinou vhodnější variantou realizace daného záměru, nevytvoří prostor pro posouzení podmínky nezbytnosti a šetrnosti zásahu do vlastnického práva (srov. rozsudek NSS ze dne 24. 5. 2021, č. j. 3 As 109/2019-21, bod 17). Zásah do vlastnického práva jako takový je nutným důsledkem napadeného OOP, jelikož podstatou územního plánu je omezení možností, jak mohou vlastníci nakládat s pozemky. Stěžovatelka však ani v námitkách při projednávání napadeného OOP, ani v podaném návrhu neuvedla žádné skutečnosti svědčící o možné nepřiměřenosti zvoleného řešení. Odůvodnění rozsudku krajského soudu tedy není nepřezkoumatelné.

[21] Vadou nepřezkoumatelnosti netrpí ani napadené OOP, respektive vypořádání stěžovatelčiných námitek. Již krajský soud v bodě 30 rozsudku vysvětlil, že výrok rozhodnutí o námitce ve znění „*Námitce nebude vyhověno.*“, je možná formulačně neobratný, ale není nijak nesrozumitelný, jelikož je zcela odpovídající stěžovatelkou prosazované formulaci „*Námitka se zamítá.*“

[22] Stejně tak není pravdou, že by odpůrkyně reagovala na stěžovatelčinu námitku jen floskulemi. Na stranách 44 a 45 odůvodnění napadeného OOP, v části vypořádání námitek uvedla, že důvodem pro změnu funkčního vymezení stěžovatelčiných pozemků byly nové limity území, kvůli kterým není výstavba v této lokalitě vhodná a je prakticky nerealizovatelná. Dopravní propojení z jihu do dotčené lokality bylo zamezeno stávající výstavbou a nová výstavba je již povolena také ze severu, což navrhovatelka v podaném návrhu nijak nerozporovala. Přeložka by tak měla negativní vliv na dotčenou lokalitu. Stávající dopravní přístup je v některých místech příliš úzký, a proto technicky nedostatečný. Další zásadním limitem je koridor pro stavbu přeložky silnice I/61 (zakotvený v nadřazené územně plánovací dokumentaci) včetně napojení na silnici III/0066 na západ od této lokality. Smyslem zařazení stěžovatelčiných pozemků do zemědělských ploch bylo vytvoření koncepčního řešení situace v obci tak, aby nedocházelo k výstavbě obydlí v lokalitě, ve které hrozí zvýšené imise z plánované výstavby přeložky koridoru silnice I. třídy a která je omezena stávajícím nadzemním vedením elektrizační soustavy, jakož i nemožností zajištění dopravní obslužnosti v souladu s parametry zajišťujícími bezpečný provoz.

[23] Takové odůvodnění pokládá NSS za zcela srozumitelné, dostatečné a neodpovídající stěžovatelčinu tvrzení, že došlo ke změně územního plánu v otázce „*využití území v místě pouze v reakci na to, že se obci něčí zájem líbí více.*“ Tím se ostatně nyní projednávaný případ liší od stěžovatelkou citovaného rozsudku č. j. 9 As 171/2018-50, jímž NSS zamítl kasační stížnost proti rozsudku Krajského soudu v Praze rušícímu změnu územního plánu, která naopak nebyla odůvodněna žádnou skutečností, kterou by tehdejší odpůrkyně neznala již v době, kdy přijímala původní územní plán, jenž pozemky tehdejší navrhovatelky zařadil mezi zastavitelná území. Naopak „*zájem na realizaci silničního obchvatu obce*“ (tedy jeden z důvodů použitých odpůrkyní v nynější věci) v oné věci správní soudy výslovně označily za typický silný veřejný zájem, jenž může odůvodnit i takto nepříznivou změnu určení území při změně územního plánu (viz bod 12 výše uvedeného rozsudku).

[24] Odpůrkyně v rámci vypořádání stěžovatelčiny námitek odkazovala na odborný názor projektantky, proto je irelevantní stěžovatelčino tvrzení, že ve správním spise není žádný podklad, z něž by plynulo, že vlastníci a správce silnice pokládají nynější kapacitu silnice vedoucí od dotčené plochy do intravilánu obce za nedostatečnou. Pokud stěžovatelka

pokračování

obecně poukazuje na existenci pozemků, které jsou blíže koridoru plánované silnice, a přesto u nich nedošlo ke změně funkčního určení, je třeba připomenout, že již odpůrkyně ve vypořádání námítky ze dne 18. 2. 2021 poukazovala na omezení plynoucí ze stávající výstavby a výstavby nově povolované. Stěžovatelka nespécifikuje, které pozemky nacházející se blíže koridoru má na mysli. Podle NSS je zcela racionální, pokud odpůrkyně zohlednila nově nastalé limity výstavby tím, že zpátky do kategorie nezastavitelné půdy zařadila – mimo jiné – stěžovatelčiny pozemky, na nichž výstavba dosud neprobíhá a nebyla ani povolena, zatímco do této kategorie nezařadila pozemky, na nichž už výstavba probíhá nebo byla povolena.

[25] Stěžovatelka namítá, že ona sama patřičné formální kroky k povolení výstavby nepodnikla, protože konkrétní podobu stavby chtěla nejprve „konzultovat se svými sousedy a s obcí“. Komplikace plynoucí z tohoto zdržení při realizaci podnikatelského záměru, s nímž pozemky zjevně nakoupila, jsou jistě nepříjemné, ale jsou důsledkem toho, že jiní vlastníci pozemků už začali činit kroky k výstavbě na svých pozemcích dříve, a tato reálná omezení z hlediska kapacity plochy, změněné v důsledku přijetí ZÚR, musela odpůrkyně zohlednit. Není nepřiměřené ani diskriminační, že tak učinila na úkor těch, kdo stavět dosud nezačali, protože „konzultovali se sousedy“, a nikoli na úkor těch, kteří stavět již začali nebo k tomu podnikli patřičné formální kroky.

[26] Nejvyšší správní soud nerozporuje, že změna funkčního využití stěžovatelčiných pozemků představuje určité omezení vlastnického práva. Takové omezení je však přirozeným důsledkem vyvažování veřejných a soukromých zájmů při územním plánování, jak je shrnul NSS již v rozsudku ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 3/2007-40: „*Ve skutečnosti tedy 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 nesčíslně 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. Soud brání jednotlivce (a tím zprostředkovaně i celé politické společenství) před excesy v územním plánování a nedodržením zákonných mantinelů, avšak není jeho úkolem sám územní plány dotvářet.“*

[27] Odpůrkyně tedy byla povinna provést kvalifikované posouzení, v němž by poměřila zájem stěžovatelky na nerušeném výkonu jejího vlastnického práva na straně jedné a veřejný zájem na přijetí navrhovaného způsobu regulace na straně druhé. Dle NSS tomuto požadavku odpůrkyně dostála, neboť k omezení stěžovatelčina vlastnického práva nepřikročila svévolně, nýbrž na základě úvah rekapitulovaných výše, jež stěžovatelka ani nyní přesvědčivě nevyvrátila.

[28] Stěžovatelka stále trvá na tom, že postup odpůrkyně byl v rozporu s § 3 odst. 1 písm. a) vyhlášky č. 501/2006 Sb. Již krajský soud ji v bodě 33 rozsudku správně upozornil, že měla zřejmě na mysli § 3 odst. 2 písm. a) této vyhlášky (neboť odst. 1 se nedělí na písmena), podle nějž ovšem pouze platí, že plochy se v rámci územního plánování vymezují podle stávajícího nebo požadovaného způsobu využití. Stěžovatelka propojuje toto ustanovení s rozsudkem NSS č. j. 1 Ao 2/2011-17, který však pouze konstatoval, že „*vlastník pozemků není opatřením obecné povahy zkrácen na svých právech pouze tehdy, pokud schválené funkční využití pozemků odpovídá dosavadnímu faktickému způsobu jejich využívání a pokračování v tomto způsobu využívání pozemků není opatřením obecné povahy ani zčásti vyloučeno.*“ Ve stěžovatelčině případě však nikdo nezpochybnuje, že k určitému omezení jejich práv došlo, ovšem k omezení přesvědčivě zdůvodněnému výše rekapitulovaným způsobem. Přílehavost tohoto rozsudku na stěžovatelčinu situaci je navíc dosti omezena tím, že nelze shledat, že by jí napadené OOP bránilo v pokračování dosavadního faktického způsobu jejich využívání, který by odpůrkyně nerespektovala, jak jí nyní stěžovatelka vytýká. Stěžovatelka totiž neuvádí, že by pozemky již před změnou územního plánu skutečně využívala, zejména k výstavbě; tu totiž v dané době pouze plánovala a – jak říká – „konzultovala se sousedy“. Co se týče stěžovatelčina požadavku, že změnu určení pozemků v napadeném OOP s ní měla odpůrkyně více konzultovat, je třeba připomenout, že tuto roli plní zejména vypořádání námitek k napadenému OOP, které odpůrkyně provedla způsobem, jenž NSS výše shledal dostatečným.

[29] Stěžovatelka konečně s odkazem na rozsudek č. j. 2 Ao 4/2008-88 tvrdí, že když už ke změně funkčního využití jejich pozemků došlo, měla být součástí napadeného OOP také náhrada ve smyslu § 102 stavebního zákona. K tomu je však třeba připomenout, že podle odst. 2 a 3 tohoto ustanovení platí:

(2) *Vlastníkovi pozemku, kterému vznikla prokazatelná majetková újma v důsledku zrušení určení pozemku k zastavění na základě změny územního plánu nebo vydáním nového územního plánu, náleží náhrada vynaložených nákladů na přípravu výstavby v obvyklé výši, zejména na koupi pozemku, na projektovou přípravu výstavby nebo v souvislosti se snížením hodnoty pozemku, který slouží k zajištění závazku. (...)*

(3) *Náhrada vlastníkově nebo oprávněnému nenáleží, jestliže k uvedenému zrušení došlo na základě jeho návrhu nebo po uplynutí 5 let od nabytí účinnosti územního plánu nebo jeho změny, či regulačního plánu nebo jeho změny, která zastavění dotčeného pozemku umožnila. Ustanovení o uplynutí lhůty 5 let se neuplatní, pokud v této lhůtě*

a) nabylo účinnosti rozhodnutí o umístění stavby nebo územní souhlas pro stavbu, pro kterou bylo zastavění uvedenou územně plánovací dokumentací určeno a toto rozhodnutí nebo souhlas je platné, nebo

b) před uplynutím lhůty 5 let byla uzavřena veřejnoprávní smlouva nabízející územní rozhodnutí a tato veřejnoprávní smlouva je účinná. (zvýraznil nyní NSS)

[30] Již odpůrkyně a poté krajský soud v bodě 31 svého rozsudku připomněly, že dotčené pozemky byly vymezeny jako zastavitelné původním územním plánem z roku 2006, zatímco k přijetí napadeného OOP došlo až v březnu 2023, tedy více než pět let od nabytí účinnosti té změny územního plánu, která zastavitelnost umožnila. S uplynutím tohoto časového testu podle § 102 odst. 3 stavebního zákona, na nějž krajský soud odkázal, stěžovatelka nijak nepolemizuje. NSS se s ním proto bez dalšího ztotožňuje.

pokračování

IV. Závěr a náklady řízení

[31] Soud ze všech shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1, věta druhá, s. ř. s.). O věci rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje soud zpravidla bez jednání.

[32] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, větu první, ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatelka ve věci neměla úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení.

[33] Odpůrkyně měla ve věci plný úspěch. Podle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., má proto právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů proti stěžovatce, která neměla ve věci úspěch. Odpůrkyně byla v řízení o kasační stížnosti zastoupena advokátem. Odpůrkyně je relativně malou obcí, která zjevně nedisponuje odborným personálem nezbytným k obhajobě napadeného územního plánu v soudním řízení. Tato aktivita tedy přesahuje její běžnou úřední činnost, a proto má odpůrkyně nárok na náhradu účelně vynaložených nákladů v tomto soudním řízení (srov. bod 29 usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47, č. 3228/2015 Sb. NSS, nebo rozsudek NSS ze dne 30. 4. 2015, č. j. 4 As 261/2014-70, bod 85), které v daném případě spočívají v zastupování advokátem. V řízení před NSS učinil zástupce odpůrkyně jeden úkon právní služby, a to vyjádření ke kasační stížnosti (§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu]. Odměna za jeden úkon právní služby dle § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5 advokátního tarifu činí 3 100 Kč. Dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu je k této částce třeba přičíst 300 Kč jako paušální náhradu hotových výdajů za jeden úkon právní služby. Zástupce odpůrkyně je plátcem daně z přidané hodnoty (viz osvědčení o registraci k DPH na č. l. 28 spisu krajského soudu), celkem tedy odměna činí 4 114 Kč. Celkem je tedy stěžovatelka povinna uhradit odpůrkyni 4 114 Kč na náhradě nákladů řízení k rukám jejího zástupce JUDr. Filipa Chytrého, advokáta se sídlem Malátova 633/12, Praha 5, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 5. září 2024

JUDr. Pavel Molek
předseda senátu