



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu Veroniky Juříčkové, soudce Filipa Dienstbiera a soudkyně Jiřiny Chmelové v právní věci navrhovatelů: **a) Ing. B. L., b) Ing. P. D., c) Zemědělské družstvo Luštěnice**, sídlem Nová ulice 225, Luštěnice, **d) R. H., e) K. H.**, všichni zastoupeni Mgr. Janem Špačkem, advokátem, sídlem Dobrovského 13, Praha 7, proti odpůrkyni: obec **Charvatce**, sídlem Charvatce 78, zastoupená Mgr. Evou Průchovou, advokátkou, sídlem U Studánky 250/3, Praha 7, týkající se návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – změny č. 3 územního plánu obce Charvatce, schválené dne 26. 8. 2022 usnesením zastupitelstva obce Charvatce č. 170/2022, o kasační stížnosti odpůrkyně proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 6. 12. 2023, č. j. 59 A 35/2023-101,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost odpůrkyně **se zamítá**.
- II. Odpůrkyně **je povinna** zaplatit navrhovatelům náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 13 900 Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce navrhovatelů Mgr. Jana Špačka, advokáta.
- III. Odpůrkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Navrhovatelé se před Krajským soudem v Praze domáhali zrušení v záhlaví označeného opatření obecné povahy v části týkající se vyřazení zastavitelných ploch PZ03 a PZ10 z ploch BV (bydlení v rodinných domech, venkovské), a dále v rozsahu vyřazení místní komunikace IV. třídy, funkční třídy D1 – DS1D, plochy OS (občanské zařízení, plochy pro tělovýchovu a sport) a plochy OM (občanské zařízení, komerční zařízení malá a střední), a to v textové i grafické části.

[2] Krajský soud podanému návrhu v podstatné části vyhověl a zrušil změnu č. 3 územního plánu obce Charvatce (dále též „změna územního plánu“ nebo „změna č. 3“) v textové i grafické části v rozsahu, v němž byly z územního plánu odpůrkyně vypuštěny zastavitelné plochy PZ03 a PZ10 (včetně regulativů pro plochy DS1D a OM), a to ve vztahu k pozemkům parc. č. XA, 851, XB a XC v kat. území Ch. u J., jež se nacházejí ve zrušených plochách a jsou ve vlastnictví navrhovatelů.

[3] Krajský soud dospěl k závěru, že odpůrkyně při vydání opatření obecné povahy postupovala svévolně a diskriminačně, neboť navzdory tomu, že za důvod pro vyřazení ploch PZ03 a PZ10 označila nadbytečnou výměru zastavitelných ploch vymezenou územním plánem, podstatně bez vysvětlení zvýšila především výměru zastavitelné plochy PZ16, ale též dalších zastavitelných ploch. Dle krajského soudu tedy existuje pochybnost, zda vůbec byl dán důvod pro zásah do vlastnických práv navrhovatelů spočívající v potřebě vyřazení nadbytečných zastavitelných ploch tak, aby jejich rozsah odpovídal potřebám obce. Krajský soud dále dospěl k závěru, že odpůrkyně neaplikovala kritéria pro výběr ploch k vyřazení (kvalita zemědělské půdy a zastavěnost či vydání územního rozhodnutí nebo stavebního povolení) na všechny plochy či jejich části bez rozdílu. V opačném případě by dle krajského soudu musela vyřadit ze zastavitelných ploch i plochu PZ13 a podstatnou část plochy PZ07, anebo alespoň doplnit přiléhavé, racionální a objektivní zdůvodnění, pro které bylo namíste vyřadit ze zastavitelných ploch nejdříve (nebo pouze) plochy PZ03 a PZ10. Podle krajského soudu v případě volby mezi srovnatelnými pozemky náleží konečný výběr mezi nimi odpůrkyni, ta však neodůvodnila, proč nebylo nutné ochránit půdu II. třídy ochrany dle zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve spojení s vyhláškou č. 48/2011 Sb., o stanovení tříd ochrany, vyřazením také dalších zastavitelných ploch, na kterých se půda této bonity rovněž nachází. Nestejným užitím měřítek při výběru tak odpůrkyně dle krajského soudu postupovala diskriminačně s tím, že pouze hledala zástupné důvody pro vyřazení konkrétních ploch. Bylo-li by žádoucí vyřadit právě takovou výměru zastavitelných ploch, jaká ve výsledku odpovídá plochám PZ03, PZ05 a PZ10, mohly se plochy PZ13 či PZ07 ukázat při důsledné a spravedlivé aplikaci dalších kritérií (včetně např. kritéria urbanistického) jako vhodnější k vyřazení. Krajský soud zároveň doplnil, že pokud by se objektivní potřeba změny způsobu využití týkala pouze některých pozemků (či jejich částí) v rámci dosavadních zastavitelných ploch, měla být změna promítnuta pouze ve vztahu k dané části. Nelze totiž akceptovat paušální změnu regulace celé zastavitelné plochy, anebo ponechání její stávající regulace, pokud se důvody pro změnu, resp. pro zachování stavu vztahují jen na nepatrný zlomek konkrétní plochy.

[4] Výtky navrhovatelů k procesnímu postupu odpůrkyně krajský soud vyhodnotil jako nedůvodné. V této souvislosti podotkl, že ačkoli není zařazení bodu týkajícího se změny územního plánu na program příslušného zasedání zastupitelstva až v jeho průběhu nezákonné, dokresluje to okolnosti, za nichž byly plochy PZ03 a PZ10 vyřazeny. Tomuto kroku nepředcházela jakákoli analýza či prověření stavu zastavitelného (a zastavěného) území např. s ohledem na demografický vývoj obyvatelstva. Zadání zastupitelstva odpůrkyně znělo přímočaře tak, že mají být plochy PZ03, PZ05 a PZ10 ze zastavitelných ploch vyřazeny. Uvedené podle krajského soudu svědčí o tom, že existovalo politické zadání zbavit se konkrétně těch ploch, vůči jejichž zastavění rodinnými domy se ozývaly nesouhlasné hlasy ze strany obyvatel obce prezentované peticí občanů. To

pokračování

však dle krajského soudu samo o sobě nevedlo k přijetí závěru, že plochy byly vyškrtнутy v rozporu se zásadami přiměřenosti a minimalizace zásahu do vlastnického práva.

[5] Ke zbylým argumentům navrhovatelů krajský soud konstatoval, že o diskriminaci nesvědčí ani to, že ze zastavitelných nebyla vyřazena plocha DS1D (po změně č. 3 plocha PP), neboť se nejedná o zemědělskou plochu s evidovaným BPEJ. To platí také pro pozemky parc. č. 833, 770 a 762, které jsou evidovány jako komunikace. Podobně krajský soud nepovažoval za diskriminační vyhlášení stavební uzávěry na pozemcích, u nichž se předpokládalo vynětí ze zastavitelných ploch. V této souvislosti připomněl, že právě k tomu je stavební uzávěra určena. Opatření obecné povahy o vyhlášení stavební uzávěry nadto nebylo předmětem přezkumu. Krajský soud označil za nadbytečné řešit otázku, zda by z urbanistického hlediska či z hlediska sociální soudržnosti bylo vhodnější vyřadit plochy jiné, koncepčně tyto otázky nebyly předmětem změny územního plánu. Pro nadbytečnost se krajský soud nevěnoval ani motivaci odpůrkyně pro zachování ploch PZ07 či PZ16 a důvodům pro vyřazení plochy PZ05, neboť ve vztahu k této ploše navrhovatelé neměli aktivní legitimaci. Závěrem krajský soud doplnil, že odpůrkyně na pozemky navrhovatelů v plochách PZ03 a PZ10 oprávněně nahlížela jako na nerozestavěné, „nerozparcelované“ a celkově nepřipravené k výstavbě, neboť ve vztahu k nim nebylo vydáno žádné odpovídající správní rozhodnutí. Závazné stanovisko o přípustnosti jejich dělení a neúspěšný návrh na umístění technické infrastruktury nebylo možno dle krajského soudu považovat za dostačující (krajský soud poukázal také na pasivitu navrhovatelů od okamžiku vymezení pozemků jako zastavitelných až do vyhlášení stavební uzávěry). Krajský soud však dospěl k závěru (viz výše), že odpůrkyně neaplikovala kritéria pro výběr ploch k vyřazení (mj. zastavěnost či vydání územního rozhodnutí nebo stavebního povolení) na všechny plochy či jejich části bez rozdílu.

II. Kasační stížnost a vyjádření účastníků

[6] Odpůrkyně (dále jen „stěžovatelka“) podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Namítala, že závěr soudu o faktickém navýšení výměry zastavitelných ploch nemá oporu ve spisovém materiálu a důkazech. Plocha PZ16 zvětšena nebyla. K úpravám výměr obsažených v tabulkovém přehledu, z něhož krajský soud v napadeném rozsudku vycházel, došlo z důvodu nápravy chyb obsažených v původním znění územního plánu a jeho přenesení na novou katastrální mapu. To jednoznačně vyplývá z porovnání hranice plochy PZ16 před a po provedené změně č. 3. Plocha PZ16 měla původně výměru 7,90 ha (oproti údaji 7,032 ha uvedenému v původním tabulkovém výčtu), z čehož 7,003 ha bylo vyhrazeno pro plochy BV. Po úpravě změnou územního plánu je výměra zastavitelné plochy 7,85 ha a pro plochy BV je vymezeno 7,020 ha. Rozdíl je tedy zanedbatelný a vyplývá pouze z upřesnění dokumentace nad aktuální katastrální mapou.

[7] Stěžovatelka argumentaci doložila obrázkem znázorňujícím grafické porovnání hranic plochy PZ16 před (modrá čára) a po provedené změně (červená čára):



[8] Nepřesnost údajů o výměrách obsažených v původní verzi územního plánu je dle stěžovatelky zjevná též z vektorových dat, přičemž již z pouhého porovnání obrysů zastavitelné plochy PZ16 je zřejmé, že změna územního plánu ji pouze upřesnila podle aktuálních hranic parcel katastru nemovitostí. Změna č. 3 byla mj. porížena v návaznosti na novou digitální katastrální mapu vyhotovenou v rámci komplexních pozemkových úprav, došlo proto k posunům oproti předchozím verzím územního plánu. O této skutečnosti byli navíc navrhovatelé a další účastníci informováni v oznámení o veřejném projednání. Nikdo se však k této skutečnosti nevyjádřil a nepodal proti ní námítky. Odpůrkyni je tato skutečnost vytýkána poprvé až krajským soudem, který se v napadeném rozsudku opřel o chybný tabulkový výčet obsažený v původní dokumentaci, který neobsahoval ani plochu ZO, která je dle grafické části součástí zastavitelné plochy PZ16.

[9] Zmínil-li krajský soud podpůrně též zvětšení ploch PZ08, PZ09, PZ13 a PZ15, stěžovatelka upozornila, že u tří posledně vyjmenovaných ploch je z tabulky patrné, že původní výčet neobsahoval některé části zastavitelných ploch (tabulka má nové řádky). Z grafické části přitom vyplývá, že tyto opominuté plochy byly součástí zastavitelných ploch již dříve. U plochy PZ08 je rozdíl v deklarovaných výměrách pouhých 50 m² a je zjevně způsoben upřesněním katastrální mapy či přesností měření. V uvedeném nelze dle stěžovatelky spatřovat podstatné navýšení výměr ploch a diskriminaci. Navrhovatelé navíc při pořizování změny územního plánu nenámítali, že by plocha PZ16 byla zvětšena na úkor vyřazených ploch, takže se touto argumentací stěžovatelka neměla povinnost detailněji zabývat při vypořádání námitek.

[10] K neprověření vypuštění zastavitelných ploch PZ07 a PZ13 stěžovatelka uvedla, že obyvatelé požadovali peticí zabránit výstavbě na plochách PZ03 a PZ10. Na základě toho

pokračování

zastupitelstvo dospělo k závěru, že zastavitelných ploch je v obci nadměrné množství. Stanovilo proto kritéria, podle kterých o plochách rozhodlo. Prvním z nich byla bonita půdy a druhým existence rozhodnutí o umístění stavby nebo územní souhlas [stěžovatelka jím odůvodňovala požadavek na vyhnutí se případným náhradám za změnu dle § 102 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)]. Všechny plochy, které splňovaly tato kritéria, stěžovatelka vyřadila. Zastupitelstvo vycházelo z toho, že na plochách PZ07 a PZ13 bylo vydáno územní rozhodnutí či souhlas – v jednom případě pro rodinný dům s dělením pozemků a ve druhém pro oplocení, které mohlo souviset se záměrem budoucího umístění rodinného domu. Zastupitelstvo proto dovodilo, že tyto plochy jsou z pohledu případných náhrad za změny v území rizikové. Stěžovatelka v daném kontextu upozornila také na to, že zastupitelstvo obce nemá právnické vzdělání a vzhledem k velikosti obce (300 obyvatel) není v jeho možnostech nechat si každé rozhodnutí právně prověřit. Možnost vypustit bez náhrady pouze část zastavitelné plochy není dle stěžovatelky z textace stavebního zákona zjevná. V případě plochy PZ07 by navíc vypuštění pozemku parc. č. 899 znemožnilo výstavbu na západ od pozemku parc. č. XD, takže by nedošlo k rozšíření veřejného prostranství, jehož součástí má být místní komunikace, výstavba na pozemcích parc. č. XE, XF a XG by byla znemožněna a investice do jejich přípravy zmařena. Stěžovatelka zdůraznila, že zastupitelstvo se snažilo postupovat s péčí řádného hospodáře, a pokud se dopustilo nesprávného výkladu stavebního zákona, stalo se tak nikoli s cílem poškodit a diskriminovat navrhovatele.

[11] Při posuzování urbanistického hlediska pak zastupitelstvo stěžovatelky vycházelo z toho, že veškeré zastavitelné plochy jsou vhodné, neboť tak byly vymezeny platným územním plánem. To se dle stěžovatelky nezměnilo. Změnil se však pohled na to, jaký rozsah zastavitelných ploch je na území obce ve veřejném zájmu. Proto nebyla urbanistickým hodnotám věnována taková pozornost. Případná nevyváženost s tím související argumentace pak plyne ze snahy pořizovatele reagovat na rozsáhlé a zmatečné námitky navrhovatelů při pořizování opatření obecné povahy, včetně těch, jež nebyly věcně spojeny se změnou č. 3. Stěžovatelka připustila, že tento přístup byl možná nedůsledný, avšak pořizovatel jej použil ve snaze o maximální transparentnost. Stěžovatelka uzavřela, že změna územního plánu má pozitivní vliv na hodnoty chráněné zvláštními předpisy. Zároveň je přesvědčena o transparentnosti zvoleného přístupu, jakož i o objektivitě a racionalitě zvolených kritérií.

[12] Navrhovatelé se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnili s hodnocením krajského soudu. Tvzení, že změny výměr ploch, z nichž vycházel krajský soud, nejsou součástí spisu, je podle nich nesprávné, neboť údaje jsou obsaženy ve srovnávacím textu v kapitole C.2. Nadto byl stěžovatelčin postup vadný v tom, že změny nezahrnula do výrokové části opatření obecné povahy, nýbrž pouze do odůvodnění. Z odůvodnění pak neplyne ani to, že by změna měla původ v chybě obsažené v předešlé dokumentaci. Výměry plochy PZ16, které uvádí stěžovatelka v kasační stížnosti, jsou údaji zcela novými, které není možné v textu opatření obecné povahy dohledat. Zastavitelné plochy podle navrhovatelů není nutné měnit podle tvaru pozemků v katastrální mapě a jakékoliv úpravy tvaru ploch musejí být uvedeny ve výrokové části, nikoliv pouze v odůvodnění a koordinačním výkresu. Rozdíl ve výměrách u plochy PZ16 plynoucí z územně plánovací dokumentace je dle navrhovatelů značný. Dle navrhovatelů stěžovatelka přistupuje k ochraně nezastavěného území nerovným způsobem.

[13] Dále navrhovatelé zdůraznili, že nezákonnost stěžovatelčina postupu spatřovali především v tom, že bez přesvědčivého odůvodnění vyňala celé plochy PZ03 a PZ10 ze zastavitelných ploch, aniž by jakkoliv redukovala také srovnatelné plochy PZ07 a PZ13 a aplikovala rovnocenně zvolené kritérium bonity půdy. K tomu stěžovatelka relevantní argumentaci neuvedla. Pouze nepřesvědčivě proklamovala, že se obává narušení domnělých práv vlastníků pozemků v plochách PZ07 a PZ13, na druhou stranu však všemi možnými prostředky zabraňuje výstavbě na plochách vyřazených, v nichž vlastní pozemky navrhovatelé. Netransparentnost stěžovatelčina postupu a cíl diskriminovat navrhovatele jsou patrné i ze stěžovatelčiných dalších kroků (neexistence analýzy k otázce potřeby zastavitelného území a jeho rozsahu, ad.).

[14] Stěžovatelka reagovala na vyjádření navrhovatelů replikou, v níž uvedla, že hodnoty obsažené v textové části opatření obecné povahy jsou pouze informativní, neboť územní plán vymezuje plochy graficky. V textu původního územního plánu byly hodnoty uvedeny chybně, textová část změny č. 3 již uvádí čísla odpovídající aktualizovanému vymezení. Stěžovatelka k tomu přiložila tabulku, z níž plyne, že došlo k nepatrnému zmenšení zastavitelné plochy PZ16 (o cca 0,05 ha) s tím, že plocha pro bytovou výstavbu se o cca 170 m² zvětšila. Zjevně tedy nedošlo k podstatnému zvětšení plochy. Stěžovatelka zopakovala, že ve vztahu k úpravám údajů o výměrách zastavitelných ploch nesměřovaly v předchozím řízení žádné námitky. Stěžovatelka nicméně souhlasila s navrhovateli do té míry, že v kapitole C.2 nejsou uvedeny změny rozloh PZ16. Chyba vznikla již při návrhu dokumentace změny č. 3 pro veřejné projednání, prošla celým procesem a nikdo ji nezaznamenal. Úmysl změnit hodnoty u PZ16 však byl celou dobu deklarován ve srovnávacím textu, z něhož všichni vycházeli. Podle stěžovatelky uvedená chyba nemá vliv na vymezení plochy PZ16, což plyne z grafické části územního plánu. Zároveň neovlivnila správnost vydaného opatření obecné povahy ani proces jeho přijímání.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[15] Nosná část stěžovatelčiny argumentace spočívá v tom, že krajský soud v napadeném rozsudku vycházel z mylného předpokladu, že napadenou změnou územního plánu došlo současně s vyřazením zastavitelných ploch PZ03, PZ05 a PZ10 také k podstatnému zvětšení (navýšení výměr) dalších zastavitelných ploch, především plochy PZ16.

III.A Otázka podstatného rozšíření zastavitelných ploch

[16] Nejvyšší správní soud po prověření obsahu opatření obecné povahy a spisové dokumentace shledal, že k podstatnému zvětšení zastavitelných ploch, které dovodil krajský soud, ve skutečnosti nedošlo. Krajskému soudu však je možno nesprávné posouzení této otázky přičítat pouze v omezené míře, neboť opatření obecné povahy je v tomto ohledu značně nepřehledné (nikoli však až do té míry, že by bylo nepřezkoumatelné). V této souvislosti Nejvyšší správní soud připomíná, že opatření obecné povahy, obzvláště územní plány a jejich změny, se vyznačují obsáhlostí co do vlastního obsahu i doprovodné spisové dokumentace. Z jejich výroku a odůvodnění musí být zřejmé, které dokumenty jsou součástí opatření. Odůvodnění zároveň tvoří jeden celek a argumenty k určité otázce lze čerpat z různých jeho částí (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 Ao 2/2011-17, územní plán Klecany, body 30 až 36).

pokračování

[17] V projednávané věci byla změna územního plánu vydána zastupitelstvem obce Charvatce jako opatření obecné povahy č. 1/2022 dne 27. 8. 2022. Dle výrokové části opatření je jeho nedílnou součástí dokumentace, která sestává z textové části, grafické části (výkres základního členění a hlavní výkres), odůvodnění, srovnávacího textu a grafické části odůvodnění (koordinační výkres). Při zjišťování obsahu změny územního plánu a jeho odůvodnění tedy bylo nutné vyjít z obsahu všech těchto dokumentů v jejich vzájemné souvislosti.

[18] Z hlediska hodnocení, zda došlo ke zvětšení zastavitelných ploch, zejména plochy PZ16, proto bylo nutné vycházet nejenom z přehledové tabulky zastavitelných ploch a jejich výměr v kapitole C.2. textové části územního plánu, nýbrž také z výkresů, srovnávacího textu a odůvodnění. Ze všech uvedených částí opatření obecné povahy vyplývá, že změna územního plánu upravila výměry zastavitelných ploch v návaznosti na novou katastrální mapu a že v přehledové tabulce došlo k odstranění některých starších nepřesností, případně k aktualizaci informací o rozdělení zastavitelných ploch na jednotlivé části, jak stěžovatelka popisuje v kasační stížnosti a navazující replice.

[19] Změny údajů o zastavitelných plochách vysvětluje bod 4.3.2 odůvodnění opatření obecné povahy, který ke změnám v kapitole C.2. uvádí, že došlo k aktualizaci vymezení zastavitelných ploch a informací o nich. Dále konkretizuje, že došlo k aktualizaci podle stávajícího stavu v návaznosti na nový katastr a tím i ke korekci chybného uvedení u některých lokalit. Uvedené podporuje též grafická část územního plánu, neboť hlavní výkres i výkres základního členění obsahují zakreslení zastavitelných ploch po změně č. 2 a následně zastavitelné plochy vypuštěné změnou č. 3. Rozšíření zastavitelných ploch není ve výkresech obsaženo, ze zakreslení ploch je naopak patrné, že k nim nebylo nad rámec výše popsanych korekcí technického rázu nic přidáváno. Zakreslení zastavitelné plochy PZ16 v hlavním výkresu po změně č. 3 nadto odpovídá jejímu zaznačení v hlavním výkresu po změně č. 1, který je veřejně dostupný na webových stránkách stěžovatelky, a to včetně zahrnutí části ZO – zeleň ochranná a izolační podél silnice II/275. Jediný patrný rozdíl spočívá ve změně číslování parcel a drobných úpravách hranic, což je ovšem typický doprovodný jev aktualizace či digitalizace katastrální mapy, případně proběhlých komplexních pozemkových úprav. Vše uvedené reflektuje též srovnávací text, z něhož jsou zřejmé veškeré změny a úpravy obecně popsány v odůvodnění.

[20] Stěžovatelka v této souvislosti v kasační stížnosti také namítala (a navrhovatelé toto tvrzení nečiní sporným), že námítky navrhovatelů podané v průběhu přijímání napadené změny územního plánu vůbec nesměřovaly proti tomu, že došlo ke zvětšení zastavitelné plochy PZ16 na úkor ploch vyřazených. Stejně tak nebyly vzneseny ani námítky vůči úpravě výměr ostatních zastavitelných ploch z důvodů uvedených pod bodem 4.3.2 odůvodnění změny územního plánu (viz výše). Nelze proto považovat za vadu, pokud stěžovatelka v napadeném opatření obecné povahy vysvětlila potřebu korekce údajů v přehledové tabulce pouze obecně (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 AOs 3/2013-29, územní plán Špindlerův Mlýn).

[21] Nejvyšší správní soud podotýká, že navrhovatelé nenamítali zvětšení ostatních zastavitelných ploch ani v návrhu podaném ke krajskému soudu. Tato argumentace se poprvé objevila až v napadeném rozsudku krajského soudu, tudíž na ni stěžovatelka mohla plně reagovat až v kasační stížnosti, což také učinila. Nelze jí proto vytýkat,

že konkrétní vysvětlení k této části změny územního plánu je něčím novým, jak navrhovatelé nepřipadně poukazují ve vyjádření ke kasační stížnosti. Detailní zdůvodňování technických změn popisu výměr v přehledové tabulce nebylo třeba, neboť proti nim nebyly uplatněny námitky. Navrhovatelé výslovně uvedli, že argumenty pro vyřazení ploch PZ03 a PZ10 neobstojí „za situace, že další plochy jako zastavitelné beze změny zůstávají“. Ve zvyšování výměr jiných zastavitelných ploch nespatořovali problém, jak krajský soud nesprávně dovodil v bodě 88 rozsudku. Návrhový bod tohoto obsahu krajský soud nezmiňoval ani v narativní části rozsudku. Návrh obsahuje na str. 15 (z celkového počtu 33 stran) pouze okrajovou poznámku, že „v některých místech dokonce dochází k navvyšování ploch na bydlení“. Tato poznámka však s ohledem na obsah vyjádření navrhovatelů ke kasační stížnosti směřovala spíše k pozemkům parc. č. XH až XI, u kterých došlo ke změně z ploch zeleně na plochy bydlení. Lze tedy pochybovat o tom, zda navrhovatelé skutečně vznesli návrhový bod týkající se rozšiřování zastavitelných ploch a zda tato otázka vůbec náležela do rámce soudního přezkumu ve smyslu § 101d odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Nejvyšší správní soud však již na tomto místě předesílá, že s ohledem na to, že obstály zbylé důvody, o něž krajský soud opřel zrušení části napadeného opatření obecné povahy (viz dále), nejedná se o vadu, která by měla vliv na zákonnost napadeného rozsudku a pro kterou by bylo nutno přezkoumávaný rozsudek zrušit.

[22] K vlastnímu věcnému posouzení uvedené otázky, tj. zvětšení výměry plochy PZ16 a jejích složek, Nejvyšší správní soud souhlasí s hodnocením krajského soudu, že opatření obecné povahy není v tomto ohledu přehledné. Obecné vysvětlení stěžovatelčina postupu a její tvrzení v kasační stížnosti o tom, že výměra této plochy byla v zásadě pouze upravena dle nové katastrální mapy, nicméně dokládá grafická část dokumentace změny územního plánu. Nejpodstatnější část „zvětšení“ plochy PZ16 o přibližně 0,5 ha představuje doplnění dílčí složky ZO (zeleň ochranná a izolační), jejíž výměra nebyla do textové části územního plánu přede změnou č. 3 zahrnuta omylem. Z výkresů je totiž patrné, že k zastavitelné ploše nebyla přidružena dodatečně, nýbrž se již dříve nacházela uvnitř této plochy.

[23] V návaznosti na důvodnost této námitky pak bylo nutno dále posoudit, zda v kontextu dalších námitek ob stojí zbylé rozhodovací důvody krajského soudu, tedy zda i bez argumentu zvětšení dalších zastavitelných ploch poskytují krajským soudem vyslovené důvody dostatečnou oporu pro zrušující výrok napadeného rozsudku. Nejvyšší správní soud přitom již výše naznačil, že rozsudek krajského soudu ob stojí.

III.B Další důvody pro zrušení části změny územního plánu

[24] Vedle zvětšení výměry ostatních zastavitelných ploch oproti těm, které byly změnou územního plánu vyňaty, krajský soud stěžovatelce vytkl také to, že kritéria zvolená pro výběr ploch k vyřazení ze zastavitelných ploch (kvalita zemědělské půdy a zastavěnost či vydání územního rozhodnutí nebo stavebního povolení) neaplikovala na všechny dotčené plochy či jejich části bez rozdílů. Stěžovatelka se tedy dle krajského soudu dopustila při aplikaci zvolených kritérií neodůvodněného nerovného přístupu.

[25] Nejvyšší správní soud podotýká, že k této části rozhodovacích důvodů krajského soudu stěžovatelka v kasační stížnosti namítá pouze obecně to, co plyne buď ze samotného opatření obecné povahy, anebo z obsahu jejího předchozího vyjádření v řízení před krajským soudem. Ve vztahu k této části argumentace napadeného rozsudku

pokračování

tedy stěžovatelka adekvátně nereaguje na důvody krajského soudu, což do značné míry mělo vliv na výsledek tohoto řízení. Nejvyšší správní soud je v řízení o kasační stížnosti vázán nejen jejím rozsahem, ale také uplatněnými důvody (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Není proto jeho úkolem domýšlet za stěžovatelku konkrétní argumentaci (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2024, č. j. 5 As 252/2022-36).

[26] Jelikož podstata sporu spočívá v tom, zda stěžovatelka změnou územního plánu zasáhla do vlastnických a jiných věcných práv navrhovatelů, Nejvyšší správní soud připomíná, že takový zásah musí mít ústavně legitimní a o zákonné cíle opřený důvod a může být činěn jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle. „*Shledá-li soud, že některá z uvedených kumulativních podmínek není splněna, je to zásadně důvodem pro zrušení územního plánu v té části, jež s dotýčným zásahem souvisí, umožňuje-li takto omezený zásah soudu do územního plánu charakter tohoto plánu jakož i povaha nepřipustného zásahu*“ (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS, ve věci *územního plánu Vysoké nad Labem*, bod 52).

[27] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s krajským soudem, že kritéria aplikovaná stěžovatelkou v podobě ochrany kvalitní zemědělské půdy a ochrany legitimního očekávání osob, jimž bylo vydáno příslušné rozhodnutí či povolení ke stavbě, jsou v obecné rovině kritérii objektivními, legitimními a racionálními a *a priori* je nelze považovat za kritéria porušující zásady subsidiarity a minimalizace zásahu, jak je vymezil rozšířený senát ve výše citovaném usnesení. Obecně pak nelze nic vytknout ani snaze přizpůsobit množství dostupných zastavitelných ploch předpokládanému rozvoji obce, který se odvíjí od dosavadního rozvoje výstavby a počtu obyvatel (v tomto ohledu však stěžovatelka žádnou analýzu neprováděla). Nic dalšího, co by výběr zrušených zastavitelných odůvodňovalo, stěžovatelka v kasační stížnosti neuvedla. K urbanistickému hledisku, které by s ohledem na rozložení obce a jeho existující zástavbu taktéž mohlo být v dané věci významné, stěžovatelka v kasační stížnosti konstatovala pouze tolik, že dle zastupitelstva byly z tohoto pohledu veškeré zastavitelné plochy považovány za vhodné.

[28] Krajský soud v napadeném rozsudku dospěl k závěru, že stěžovatelka aplikovala kritéria pro vyřazení zastavitelných ploch na obdobné případy rozdílně, aniž by rozdíly relevantně odůvodnila. Tento závěr se týká konkrétně plochy PZ07 s výměrou 6,648 ha a plochy PZ13 s výměrou 2,110 ha, které se taktéž nacházejí na půdě II. třídy ochrany (stejně jako vyřazené plochy PZ03 s výměrou 1,292 ha a PZ10 s výměrou 3,504 ha), avšak ze zastavitelných ploch vyřazené nebyly. Jediné zdůvodnění odlišného přístupu ve vztahu k těmto plochám spočívalo dle krajského soudu v tom, že k pozemkům zařazeným do nezrušených zastavitelných ploch PZ07 a PZ13 byl v minulosti udělen územní souhlas, vydáno územní rozhodnutí či stavební povolení. Tyto plochy se tak dle stěžovatelky již nacházejí v určité fázi *rozestavěnosti*.

[29] Krajský soud se proto v napadeném rozsudku správně zabýval tím, zda uvedené důvody nejsou důvody zástupnými a zda skutečně ospravedlňují zásah do vlastnických práv navrhovatelů, zatímco práva vlastníků pozemků nacházejících se v dalších zastavitelných plochách (nevyřazených) zůstala nedotčena.

[30] K ploše PZ13 krajský soud poukázal na skutečnost, že se k ní vztahuje pouze jediné územní rozhodnutí vydané již v roce 2013 o oplocení pozemku parc. č. XJ, který je ornou půdou. Nejvyššímu správnímu soudu tedy ve shodě s krajským soudem uniká, jak sama tato okolnost činí ze zastavitelné plochy plochu *rozestavěnou*, vylučující její vynětí. Uvádí-li stěžovatelka až v kasační stížnosti, že oplocení mohlo souviset se záměrem budoucí výstavby rodinného domu, nijak tuto skutečnost v řízení nedoložila; především ji však měla postavit najisto již v samotném opatření obecné povahy, a to přinejmenším v rámci vypořádání námitek navrhovatelů, které byly v této souvislosti uplatněny. Záměr vystavět na jedné parcele rodinný dům navíc neznamena, že by i zbytek plochy nadále musel být veden jako plocha zastavitelná. Krajský soud v této souvislosti správně dovodil, že plocha PZ13 je co do zvolených parametrů srovnatelná s plochami, které změna územního plánu ze zastavitelných ploch vyřadila.

[31] K ploše PZ07 se vztahuje vydaný společný územní souhlas a souhlas s provedením ohlášeného stavebního záměru z roku 2018 spočívající ve stavbě rodinného domu (bungalovu) s příslušenstvím a terasou, přípojky inženýrských sítí a zpevněné plochy na pozemku PK 570/7 (nyní parc. č. XK). Stěžovatelka argumentovala i dělením pozemků v části této plochy. Krajský soud správně dovodil, že tyto skutečnosti nasvědčují určitému stupni *rozestavěnosti* a přípravy plochy k určenému způsobu využití. Zastavitelná plocha PZ07 však zahrnuje vedle již zastavěného pozemku parc. č. XK, pozemku parc. č. XD, na němž je plánována příjezdová cesta či veřejné prostranství, a pozemků parc. č. XG, XF a XE také pozemky parc. č. XL s výměrou cca 0,7 ha a parc. č. 899 s výměrou cca 4 ha, na nichž se rovněž nachází půda II. třídy ochrany. Výměra těchto pozemků, které nejsou nijak dotčeny plánovanou ani již realizovanou zástavbou, je přitom téměř shodná s výměrou vyřazených zastavitelných ploch PZ03 a PZ10. Také tato část plochy PZ07 je proto co do kritérií zvolených stěžovatelkou a co do výměry zcela srovnatelná s plochami, jež byly změnou územního plánu ze zastavitelných ploch vyřazeny.

[32] Je tedy zřejmé, že důvody, pro které stěžovatelka nepřistoupila k vyřazení srovnatelných ploch PZ07 a PZ13 (a pro které vyřadila plochy PZ03 a PZ10), neobstojí. Stěžovatelka přitom neuvedla jiný relevantní důvod, o který by opřela rozdílný přístup, jímž některé plochy či jejich části, na nichž se shodně nachází půda II. třídy ochrany a k nimž se nevztahuje relevantní (plánovaná) stavební činnost, ze zastavitelných ploch vyřadila a jiné nikoli. Stěžovatelka tak ve vztahu k pozemkům a jejich vlastníkům ve srovnatelném postavení aplikovala odlišný přístup a zvolená kritéria pro výběr vyřazených zastavitelných ploch neaplikovala takovým způsobem, aby dopadla na dotčené plochy či jejich části bez rozdílů. Tato okolnost sama o sobě postačovala ke zrušení části změny územního plánu, k níž krajský soud správně přistoupil.

[33] Nejvyšší správní soud závěrem podotýká, že vnímá stěžovatelčinu argumentaci, dle které agenda územního plánování a výklad související právní úpravy představují náročný proces, při němž není v možnostech malé obce nechat si rozhodnutí přijímaná zastupitelstvem právně prověřovat. Složitost agendy však nezbavuje zastupitelstvo a další orgány obce povinnosti jednat při výkonu působnosti, svěřené jim na úseku územního plánování, v souladu s právní úpravou a respektovat stejnou měrou oprávněné zájmy všech osob dotčených pořizovanou změnou územního plánu. Tomuto požadavku stěžovatelka nedostála. Ostatně za situace, kdy zastupitelstvo obce schválilo zadání změny s již *a priori*

pokračování

vybranými plochami, je zřejmé, že v rámci pořizování změny žádné kritériální posouzení neproběhlo a pouze byly *ex post* nalezeny argumenty pro danou verzi.

IV. Závěr a náklady řízení

[34] Přestože krajský soud založil napadený rozsudek dílem na nesprávných důvodech, jak plyne z části III.A tohoto rozsudku, a sice ve vztahu k otázce podstatného rozšíření zastavitelných ploch, zbylé důvody, které obstály, poskytují dostatečnou oporu pro výrok, jímž krajský soud část opatření obecné povahy zrušil. Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost podle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s. zamítl. Nesprávné důvody krajského soudu jsou zároveň nahrazeny důvody Nejvyššího správního soudu uvedenými v tomto rozsudku (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007-75, č. 1865/2009 Sb. NSS, bod 76).

[35] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Odpůrkyně (stěžovatelka) neměla ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšným navrhovatelům soud přiznal náhradu nákladů řízení ve výši 13 900 Kč. Tuto částku tvoří odměna zástupce ve výši 12 400 Kč za úkon právní služby spočívající ve vyjádření ke kasační stížnosti za každého z pěti navrhovatelů po 2 480 Kč [§ 7 bod 5, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d) a § 12 odst. 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)]. K této částce byla připočtena paušální náhrada hotových výdajů ve výši 1 500 Kč (5 x 300 Kč) podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Zástupce navrhovatelů není plátcem daně z přidané hodnoty. K zaplacení částky ve výši 13 900 Kč byla odpůrkyni stanovena přiměřená lhůta v délce jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 18. září 2024

Mgr. Ing. Veronika Juříčková
předsedkyně senátu