



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 navrhovatelů: a) V. B., b) OKZ Chomutov a.s., Hybernská 1012/30, Praha 1, c) CONTRANS PRAHA a.s., Hybernská 1012/30, Praha 1, všichni zastoupeni advokátem Mgr. Jiřím Oswaldem, Bílkova 132/4, Praha 1, proti odpůrkyni: obec Šestajovice, Husova 60, Šestajovice, zastoupená advokátkou Mgr. Markétou Hanzlíkovou, Fibichova 955/23, Jihlava, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelů proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 1. 9. 2023, čj. 54 A 45/2023-63,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 1. 9. 2023, čj. 54 A 45/2023-63, **se ruší.**
- II. Opatření obecné povahy č. 1/2022 – Změna č. 2 územního plánu Šestajovice, vydané usnesením Zastupitelstva obce Šestajovice ze dne 18. 5. 2022, č. 9, **se ruší** dnem právní moci tohoto rozsudku, a to **v části:**
 - vymezení plochy (lokality) přestavby PŘ. 6, s navrženým využitím OV4/obslužná sféra s vyloučením bydlení, na pozemcích p. č. 971, p. č. 976, st. 43/6, st. 43/11, st. 43/18, vše k. ú. Š. u P., a
 - vymezení plochy (lokality) ZP 45, s navrženým využitím ZVP/zeleně veřejných prostranství, na pozemcích p. č. XA, XB, XC, XD, vše k. ú. Š. u P..
- III. Odpůrkyně **je povinna** zaplatit navrhovatelům náhradu nákladů řízení ve výši **76 440 Kč** k rukám advokáta Mgr. Jiřího Oswalda **do 30 dnů** od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

1. Vymezení věci

[1] Navrhovatelé se návrhem podaným u krajského soudu domáhali zrušení části opatření obecné povahy – změny č. 2 územního plánu Šestajovice (dále jako změna ÚP č. 2). Touto změnou byly omezeny zastavitelné plochy v obci. Navrhovatelé konkrétně napadli vymezení funkčních ploch 12 ZP 45 (funkční plocha občanské vybavenosti se změnila na zeleň veřejných prostranství) a Př. 6 (zrušena možnost bytové výstavby, omezena zastavitelnost zemědělskými stavbami na 10 %) na pozemcích, jež jsou ve vlastnictví, popř. spoluvlastnictví navrhovatelů.

[2] Krajský soud v záhlaví označeným rozsudkem návrh zamítl a uložil navrhovatelům povinnost nahradit odpůrkyni náklady řízení.

2. Kasační stížnost a vyjádření účastníků

[3] Navrhovatelé (stěžovatelé) napadli rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[4] Namítají vadu řízení před krajským soudem, kterou spatřují v nerovném přístupu soudu k účastníkům a ve zkrácení procesních práv stěžovatelů. Krajský soud zaslal dne 29. 8. 2023 dupliku odpůrkyně (jejíž argumentaci převzal v napadeném rozsudku), aniž měli stěžovatelé faktickou možnost reagovat a vyvrátit nepravdivé informace. Dne 1. 9. 2023 krajský soud ve věci rozhodl.

[5] Dále stěžovatelé namítají nesprávné právní posouzení krajského soudu, který v bodě 31 napadeného rozsudku bez dalšího převzal vyjádření odpůrkyně. To obsahuje zásadní nepochopení, co změna ÚP č. 2 způsobila. Ta totiž nerespektuje historickou zástavbu dotčeného území, je navržena v rozporu s evidencí staveb v KN a „*fakticky likviduje existující budovy a zastavěnou plochu*“. V předchozím územním plánu byla vymezena možnost bytové výstavby na pozemcích p. č. st. 43/6, 971 a 976 (veškeré pozemky uváděné v tomto rozsudku se nacházejí v k. ú. Š. u P.). Pozemky p. č. st. 43/11 a st. 43/18, jejichž plocha je zastavěna budovami, nebyly vůbec předmětem území k přestavbě Př. 6. Změnou ÚP č. 2 byly do plochy P 23 nově zahrnuty i pozemky p. č. st. 43/11 a st. 43/18. Stávající výměra zástavby, jak je zřejmé i z KN, sama o sobě přesahuje stanovený koeficient 10 % vymezený změnou ÚP č. 2. Nelze již umístit žádný, natož pak ekonomicky udržitelný záměr. Pořizovatel změny ÚP č. 2 tedy buď nevycházel z evidence KN, nebo udělal chybu ve výpočtu.

[6] Výsledek je tak či tak nesprávný. Odpůrkyně nerespektovala základní zásady územního plánování ani platnou evidenci budov v KN a navrhla úpravu územního plánu zcela odtrženou od stávajícího stavu území. To má zásadní negativní dopad do vlastnických práv stěžovatelů a do budoucna je vyloučeno jakékoliv smysluplné využití pozemků i pro zájmy obce. Argument odpůrkyně, že se jedná „*o skoro stejné pozemky, které krajský soud v předmětném rozsudku akceptoval*“, nemůže obstát. Nad rámec nezbytného stěžovatelé uvádějí, že celý areál byl v roce 2015 k prodeji v nabídce realitní kanceláře, a tedy i odpůrkyně jej mohla koupit a využít, což neučinila.

[7] Dále stěžovatelé namítají nesprávné posouzení námitek týkajících se dodržování zásad územního plánování (proporcionality, subsidiarity, nediskriminace a legitimního

pokračování

očekávání). Napadená změna ÚP č. 2 je vymezena pouze vůči několika konkrétním vlastníkům a její dopad do vlastnických práv je zcela zjevně nepřiměřený. Nelze přijmout závěr krajského soudu, že byly dodrženy zásady proporcionality a nediskriminace, jestliže tři ze čtyř navržených změn se týkají toliko osoby stěžovatele a). Označení vlastníků nemovitostí za spekulanty (jež krajský soud v bodě 80 napadeného rozsudku marginalizuje) těžko může být určeno někomu jinému než stěžovateli a).

[8] Podle stěžovatelů krajský soud nedostatečně posoudil výše uvedené zásady a nediskriminační chování.

[9] Stěžovatelé navrhli, aby NSS zrušil rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[10] Odpůrkyně se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnila se závěry krajského soudu. Uvedla, že stěžovatelé fakticky brojí pouze proti části změny ÚP č. 2, jež se týká funkční plochy PŘ. 6. K funkční ploše ZP 45 kasační námitky nesměřují.

[11] Krajský soud rozhodl ve lhůtě podle § 101d odst. 2 s. ř. s. Stěžovatelé měli rozhodnutí očekávat a případně učinit své vyjádření k duplice odpůrkyně obratem. Krajský soud nepřevzal argumentaci odpůrkyně, pouze v bodě 31 napadeného rozsudku tuto argumentaci shrnul.

[12] Změna ÚP č. 2 byla zpracována nediskriminačně, transparentně a z legitimních důvodů. Stěžovatelé nedokládají údajnou nesprávnost tvrzení odpůrkyně z bodu 31 napadeného rozsudku. Odpůrkyně chtěla především popsat princip zástavby a zastavěnosti pozemků a možnosti případné rekonstrukce v půdorysné stopě. Navržené prostorové podmínky byly odvozeny od stávajícího objektu. Cílem územního plánování není bez dalšího respektovat stávající budovy a stabilizovat nevhodné funkce území. Výtka stěžovatelů je nekonkrétní.

[13] V ploše PŘ. 6 bylo vymezeno přestavbové území se specifickým regulativem. Ten byl stanoven na základě stávajících vyčerpaných kapacit veřejné infrastruktury obce. Na základě jasně daných kritérií byly „vydefinovány“ plochy vhodné k vynětí ze zastavitelných ploch, příp. u nichž byla omezena zastavitelnost. Toto opatření bylo potřebné, legitimní a umožňující dosáhnout, resp. alespoň se přiblížit dosažení cíle. Jednalo se o opatření vhodnější než jiné (změna ÚP č. 2 měla okamžitý efekt).

[14] Stěžovatelé nesdělují, jak konkrétně změna ÚP č. 2 porušila zásady územního plánování. Nemůže obstát argument, že se krajský soud s touto námitkou nevypořádal. Samotný zásah do vlastnických práv nemůže vést ke konstatování nezákonnosti změny ÚP č. 2, neboť je vyvážen veřejným zájmem. Nelze počítat se zakonzervováním *statu quo* územního plánu. Označení „spekulant“ v odůvodnění změny ÚP č. 2 bylo obecné a sloužilo k popisu zástavby v Šestajovicích. Odpůrkyně nad rámec svých zákonných povinností stanovila jasná kritéria pro definici pozemků, které byly vyňaty ze zastavitelných ploch či byla jejich zastavitelnost omezena. Tato kritéria nastavil odborník v oblasti územního plánování, společnost TAM architekti s.r.o. Její zástupkyně Ing. arch. Zemanová Brossová potvrdila v rámci prohlášení doloženého u krajského soudu, že změna ÚP č. 2 byla

realizována po důkladných místních šetřeních a analýzách, systematicky a nediskriminačně. Stěžovatelé účelově pomíjí, že jejich námitkám ohledně pozemku p. č. XD (lokalita P3, ZN 11) bylo vyhověno.

[15] Odpůrkyně navrhla, aby NSS kasační stížnost zamítl a uložil stěžovatelům povinnost nahradit odpůrkyni náklady řízení.

[16] Stěžovatelé v replice setrvávají na svém návrhu. Nelze akceptovat, že proces územního plánování proběhl zcela izolovaně od skutečného stavu nemovitostí a zápisu v KN. Zásadním pochybením je zařazení zastavěných pozemků vyňatých ze zemědělského půdního fondu do plochy Př. 6 (v KN výslovně evidovány jako zastavěná plocha a nádvoří). Těmto skutečnostem, stejně jako výkresové dokumentaci a uzavřené plánovací smlouvě, nevěnoval krajský soud dostatečnou pozornost.

[17] Odpůrkyně v duplice setrvává na svém návrhu a rozvádí své předchozí úvahy. U lokality Př. 6 se jedná o plochu přestavby a v pozemcích nestojí žádná stavba určená k bydlení. Navržené prostorové podmínky byly odvozeny od stávajících objektů. Změna ÚP č. 2 byla pořizována zkráceným procesem na základě tzv. návrhu nařízení. Naopak nebyla pořizována na základě zadání, a proto nelze argumentovat, že pozemky p. č. st. 43/18 a st. 43/11 nebyly součástí zadání. Územní plán řeší všechny pozemky v katastru obce a definuje plochy s rozdílným způsobem využití pro celé území. Změna ÚP č. 2 pak mění podmínky nebo vymezení těchto ploch.

[18] Stěžovatelé v triplice setrvali na svém stanovisku. Potenciální nároky na veřejnou infrastrukturu obce v důsledku případné realizace záměrů na pozemcích stěžovatelů jsou minimální a neodůvodňují navrženou regulaci vůči stěžovatelům. Stěžovatelům nelze přičítat údajné vyčerpání kapacity veřejné infrastruktury, kterému by měla změna ÚP č. 2 bránit.

[19] Odpůrkyně v kvadruplice navrhla k důkazu rozhodnutí o zkušebním provozu čističky odpadních vod (ČOV) ze dne 5. 12. 2022, jež dokládá, že odpůrkyně byla aktivní při zvyšování kapacit veřejné infrastruktury. Sledovaný cíl je třeba hodnotit v celkovém kontextu a z hlediska celkové plochy, na níž byla zastavitelnost zrušena či omezena. Napadená změna ÚP č. 2 v součtu zamezila možnému nárůstu obyvatel obce až o 10 %. Veřejný zájem zde převažuje nad individuálními zájmy stěžovatelů.

3. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[20] Kasační stížnost je důvodná.

3.1 Kasační námitky podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., nepřípustné námitky (§ 104 odst. 4 s. ř. s.)

[21] Stěžovatelé nejprve namítli vadu řízení před krajským soudem, který jim upřel možnost vyjádřit se k duplice odpůrkyně.

pokračování

[22] NSS z obsahu soudního spisu zjistil, že návrh stěžovatelů byl krajskému soudu doručen dne 5. 6. 2023. Podle § 101d odst. 2 věty poslední s. ř. s. *rozhodne soud o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části do devadesáti dnů poté, kdy návrh došel soudu*. Krajský soud byl tedy povinen o návrhu rozhodnout do pondělí 4. 9. 2023 (viz § 40 odst. 3 s. ř. s.). Učinil-li tak již v pátek 1. 9. 2023, vědom si skutečnosti, že konec lhůty připadá na neděli, nelze mu v tomto ohledu nic vytknout. Lhůta podle s. ř. s. určuje nejzazší den rozhodnutí, nikoliv přesný den, kdy má krajský soud rozhodnout.

[23] Krajský soud obdržel dupliku odpůrkyně dne 25. 8. 2023 a dne 29. 8. 2023 ji zaslal na vědomí stěžovatelům. Stěžovatelé jsou po celou dobu řízení zastoupeni právním profesionálem a měli si být vědomi, že soud má na vydání rozhodnutí relativně krátkou lhůtu, která se chýlí ke konci. V takovém případě po nich lze požadovat, aby na repliku reagovali obratem (tj. např. ihned následující pracovní den). Za popsané situace tedy krajský soud nepochybil, jestliže dne 29. 8. 2023 zaslal (a doručil) stěžovatelům dupliku odpůrkyně, pak vyčkal dva celé pracovní dny a dne 1. 9. 2023 rozhodl o věci samé. Kasační námitka upření možnosti vyjádřit se k duplice odpůrkyně není důvodná.

[24] Dále stěžovatelé namítli nedostatečné posouzení zásad územního plánování a nediskriminačního chování krajským soudem. Ani tato kasační námitka není důvodná.

[25] Stěžovatelé ve svém návrhu namítali, že změna ÚP č. 2 směřuje především proti jejich pozemkům, a tedy zasahuje do jejich vlastnických práv a diskriminuje je. Podle stěžovatelů vypořádání námitek odpůrkyní zcela pominulo rozsah a přiměřenost zásahu. Cíle změny ÚP č. 2 znehodnocují pozemky stěžovatelů, přestože s odpůrkyní aktivně jednali a připravovali uskutečnění svých záměrů. Dále stěžovatelé v návrhu uvedli, že stav nekapacitní ČOV nemůže být kladen k jejich tíži a že odpůrkyně zneužila znění stavebního zákona. Diskriminaci podle názoru stěžovatelů potvrzuje i jejich hanlivé označení za spekulanty s pozemky. Odpůrkyně klade za vinu stěžovatelům, že nerealizovali žádné projekty. To je však důsledkem nekapacitní ČOV a stavební uzávěry. Závěrem návrhu stěžovatelé obecně charakterizovali cíle a zásady územního plánování.

[26] Krajský soud se návrhovými body týkajícími se zásad územního plánování, zásahu do vlastnických práv stěžovatelů a zákazu diskriminace zabývá zejm. v bodech 40 až 48, 60 až 62, 68 až 73, 78 až 83 napadeného rozsudku. Z jeho odůvodnění je zřejmé, z jaké právní úpravy krajský soud vyšel, jakými úvahami se řídil a k jakým závěrům nakonec dospěl. Posouzení krajského soudu odpovídá na veškeré návrhové body. NSS nepovažuje za nezbytné obsáhle rekapitulovat (přezkoumatelné) závěry krajského soudu, neboť kasační námitky stěžovatelů směřují především proti právnímu posouzení věci. Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku stěžovatelé zmiňují jen velmi okrajově. Kasační námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů tedy není důvodná. Zákonností právního posouzení se NSS zabývá níže v tomto rozsudku.

[27] Nad rámec nezbytného NSS sděluje, že nepřehlédl další argumenty stěžovatelů uvedené v replice k vyjádření odpůrkyně ze dne 24. 7. 2023. Konkrétně se jedná o tato tvrzení:

- V lokalitě PŘ. 6 existují stavby, které vysoce převyšují stanovené omezení zastavitelnosti zemědělskými stavbami na 10 %. Změna ÚP č. 2 nezohledňuje faktický stav pozemků. K tomu stěžovatelé navrhli důkazy.
- Nelze přisvědčit odpůrkyni, že lokalita ZP 45 by měla tvořit zelený pás obce. Zrušením funkční plochy služeb odpůrkyně zmenšuje takto využitelné plochy. Stěžovatel a) s odpůrkyní aktivně komunikoval. Odpůrkyně sama zvýšila deficit občanské vybavenosti v obci, neboť aktivně staví bytový dům a řadové domy na pozemcích obce. Odpůrkyně tedy zjevně zaujímá jiný přístup k vlastní výstavbě a k záměrům soukromých vlastníků.

[28] K uvedeným tvrzením krajský soud nemohl přihlídnout vzhledem k § 101b odst. 2 s. ř. s., podle něhož *musí návrh kromě obecných náležitostí podání (§ 37 odst. 2 a 3) obsahovat návrhové body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje navrhovatel opatření obecné povahy nebo jeho část za nezákonné. Obsahuje-li návrh tyto náležitosti, nelze již v dalším řízení návrh rozšiřovat na dosud nenapadené části opatření obecné povahy nebo jej rozšiřovat o další návrhové body.* Argumenty z repliky stěžovatelů nelze považovat toliko za precizaci již uplatněných návrhových bodů, ale za nová tvrzení, která stěžovatelé v návrhu na zrušení části opatření obecné povahy neuplatnili, ačkoliv tak učinit mohli. Návrhové body se týkaly porušení zásad a cílů územního plánování, nikoliv konkrétní věcné nesprávnosti vymezení lokalit PŘ. 6 a ZP 45 a souvisejících dopadů. Krajský soud proto nebyl povinen popsané argumenty výslovně vypořádat ani provést navržené důkazy.

[29] Z téhož důvodu se NSS nemohl zabývat kasační námitkou nesprávného právního posouzení, jež se týkala věcných změn lokality PŘ. 6, rozporu s evidencí staveb v KN, „*odtržení změny územního plánu od stávajícího stavu území*“ a vyloučení smysluplného využití pozemků do budoucna i pro zájmy obce. Stejně tak NSS nemohl přihlídnout k tvrzení, že odpůrkyně mohla odkoupit areál v roce 2015, což neučinila. Tyto argumenty, resp. body, stěžovatelé neuplatnili v návrhu na zrušení části změny ÚP č. 2, a proto je NSS vyhodnotil jako nepřipustné (§ 104 odst. 4 s. ř. s.).

[30] Závěrem této části rozsudku NSS konstatuje, že bod 31 napadeného rozsudku je součástí tzv. rekapitulační části rozsudku. Krajský soud v něm nepřevzal argumentaci odpůrkyně (jak mylně uvádějí stěžovatelé v kasační stížnosti), ale pouze zde shrnul obsah její dupliky. Ani tato kasační námitka není důvodná.

3.2 Kasační námitka nesprávného posouzení dodržení zásad územního plánování

[31] Stěžovatelé namítli nesprávné posouzení návrhových bodů týkajících se dodržování zásad územního plánování (proporcionality, subsidiarity, nediskriminace a legitimního očekávání). Podle stěžovatelů směřuje napadená změna ÚP č. 2 pouze proti několika konkrétním vlastníkům a dopad do jejich vlastnických práv je zcela zjevně nepřiměřený.

[32] Kasační námitka, návrhový bod a (řádné uplatněné) námitky stěžovatelů v procesu pořizování a přijímání změny ÚP č. 2 jsou do velké míry obecné. Obšírně totiž vykládají zásady a cíle územního plánování. Tento podrobný „akademický“ výklad byl však od počátku doplněn, byť stručně, o konkrétní argumenty, že změna ÚP č. 2 zasahuje do práv

pokračování

stěžovatelů, je nepřiměřená a diskriminační. Týká se totiž v převážné míře jen pozemků ve vlastnictví stěžovatelů, u nichž je omezena, popř. vyloučena zastavitelnost. Tím jsou „mařeny“ podnikatelské záměry stěžovatelů. Stěžovatelé konstatovali, že je nepřípustné, aby v rámci územního plánování byla znehodnocena vlastnická práva pouze jednomu vlastníkovi, a že proces územního plánování nesmí být zneužitím moci a protlačením zájmů úzké skupiny lidí na úkor jiných. Ačkoliv by formulace kasační námitky mohla být jistě propracovanější, podstata argumentace stěžovatelů je (z kontextu jejich argumentace v procesu pořizování a vydání změny ÚP č. 2 a řízení před správními soudy) zřejmá. Týká se přitom jak lokality PŘ. 6, tak lokality ZP 45.

[33] Skutkově a právně obdobnou věcí a obdobnou kasační námitkou se NSS zabýval v rozsudku ze dne 21. 3. 2024, čj. 1 As 81/2023-63. V citované věci byla část změny ÚP č. 2 napadena kasační stížností vlastníků pozemků, jejichž zastavitelnost byla omezena ze stejných důvodů, jako tomu je v nyní projednávané věci. Desátý senát nemá důvod odchýlit se od závěrů prvního senátu, a proto je přebírá a v podrobnostech odkazuje na citovaný rozsudek.

[34] Podle odůvodnění změny ÚP č. 2 bylo *cílem* omezit množství dosavadních zastavitelných ploch. Obec se totiž za posledních 20 let několikanásobně rozrostla a není schopna zajistit zvýšení kapacit veřejné infrastruktury takovou rychlostí, jakou vzniká developerská výstavba. Kapacita ČOV již byla překročena, problematické byly kapacity školských zařízení i zásobování pitnou vodou. Změna ÚP č. 2 měla rovněž zabránit dalšímu nekontrolovanému růstu a spekulacím s pozemky. Odpůrkyně stanovila následující *kritéria*. Pozemek vhodný k vynětí ze zastavitelné plochy musel splňovat požadavky na jiné funkční vymezení v rámci širšího urbanistického kontextu plochy a zároveň od doby nabytí účinnosti územního plánu nebo jeho změny, která zastavění dotčeného pozemku umožnila, uplynulo alespoň pět let a nebyla započata reálná aktivita směřující k bezprostřednímu zastavění plochy. Tato podmínka nebyla splněna, bylo-li na pozemku v době zpracování návrhu změny ÚP č. 2 skutečně započato s pracemi na zastavění plochy s reálným využitím dosavadní zastavitelnosti pozemků v souladu s platným územním plánem, popř. bylo vydáno a nabylo účinnosti územní rozhodnutí.

[35] Územní plán je nástrojem, kterým obec ovlivňuje využití pozemků nacházejících se na svém území; jedná se tak o vyjádření jejího práva na samosprávu a uvážení v přístupu k jejímu rozvoji. V procesu územního plánování dochází k vážení řady různých (často odlišných nebo dokonce protichůdných) zájmů soukromých i veřejných. Výsledkem musí být rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými při zachování proporcionality a ochrany základních práv. Úlohou soudu v řízení o návrhu na zrušení územního plánu je poskytovat ochranu před excesy v územním plánování a před nedodržením zákonných mantinelů. Úkolem soudu naopak není určovat, jak má být určité území využito, a aktivně tak dotvářet územní plánování. Při hodnocení zákonnosti změny územního plánu se musí soud řídit zásadou zdrženlivosti.

[36] Změna funkčního využití pozemků stěžovatelů je nepochybně zásahem do jejich vlastnického práva. Je proto třeba posoudit, zda je tento zásah přiměřený (proporcionální) ve vztahu k sledovanému veřejnému zájmu a cílům změny ÚP č. 2. Jinými slovy, pro posouzení proporcionality změny ÚP č. 2 je nutno zaměřit se na její důvody a cíle a ty

posoudit právě ve vztahu k omezení vlastnického práva stěžovatelů (srov. např. rozsudek NSS ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-120).

[37] Zpomalení další výstavby a omezení zastavitelnosti území jistě představuje veřejný zájem a rovněž legitimní cíl, který může územní plán sledovat. NSS souhlasí také s tím, že nedostatečné kapacity veřejné infrastruktury nebo jejich vyčerpání v dohledné době mohou založit legitimní důvody pro omezení či zpomalení výstavby na území obce. V obecné rovině tak lze akceptovat stanovený cíl a důvody udávané odpůrkyní pro omezení zastavitelnosti vybraného území obce.

[38] NSS nezpochybňuje ani to, že pozemky stěžovatelů naplnily kritéria nastavená odpůrkyní pro omezení zastavitelnosti. Na těchto pozemcích nebyla započata aktivita směřující k bezprostřednímu zastavění plochy ani nebylo vydáno územní rozhodnutí (jinými slovy, ačkoliv stěžovatelé činili jisté kroky k uskutečnění záměrů na pozemcích, nedospěla jejich aktivita až do popsané „bezprostředně realizační“ fáze).

[39] Otázkou však zůstává, zda kritéria stanovená změnou ÚP č. 2 pro výběr pozemků k omezení zastavitelnosti mohla vést k dosažení daného cíle, a to přiměřeným, rozumným a nediskriminačním způsobem.

[40] K postupu správních soudů při zkoumání proporcionality opatření obecné povahy se NSS vyjádřil v rozsudku ze dne 4. 8. 2010, čj. 4 Ao 3/2010-54. Soud se v rámci přezkumu souladu opatření obecné povahy se zákonem „věnuje též otázkám, zda napadené opatření obecné povahy vůbec umožňuje dosáhnout sledovaný cíl (kritérium vhodnosti), zda opatření obecné povahy a sledovaný cíl spolu logicky souvisí a zda cíle nelze lépe dosáhnout jiným legislativním prostředkem (kritérium potřebnosti), zda opatření obecné povahy omezuje své adresáty co nejméně (kritérium minimalizace zásahu); v neposlední řadě soud také zkoumá, zda je následek napadeného opatření obecné povahy úměrný sledovanému cíli (kritérium proporcionality v užším slova smyslu)“. Tento test proporcionality měla – vzhledem k námitkám stěžovatelů – provést již odpůrkyně v odůvodnění rozhodnutí o námitkách. Odpůrkyně tedy byla povinná vysvětlit, jak stanovená kritéria umožní dosáhnout cíle a proč nebylo možné stanovit mírnější opatření.

[41] NSS přistoupil k hodnocení jednotlivých kroků testu proporcionality ve vztahu k cílům změny ÚP č. 2, které stanovila odpůrkyně. Jak již bylo uvedeno, omezením zastavitelných ploch na území obce lze jistě dosáhnout ochrany veřejné infrastruktury před přetížením i zamezit spekulacím s pozemky. Otázkou zůstává, zda zvolená kritéria pro výběr pozemků určených k vynětí ze zastavitelných ploch (popř. k omezení zastavitelnosti) vůbec umožňovala dosáhnout zvolených cílů.

[42] Podle NSS tomu tak není. Jak uvedl první senát v bodě 48 rozsudku čj. 1 As 81/2023-63, ani při zohlednění všech ploch dotčených změnou ÚP č. 2 nemůže mít případný počet nových obyvatel a nové zástavby *vliv na přetížení veřejné infrastruktury*. Omezení zastavitelné plochy totiž dopadlo pouze na velmi malé území obce. Jednalo se o pozemky v lokalitě PŘ. 7 (o rozloze cca 15,5 tis. m²) a dále o pozemky stěžovatelů v lokalitách PŘ. 6 (o rozloze cca 7,8 tis. m²) a ZP45 (o rozloze cca 18 tis. m²). Potenciální přírůstek obyvatel na všech plochách, u kterých změna ÚP č. 2 omezila či vyloučila

pokračování

zastavitelnost, byl *marginální* vzhledem k celkovému počtu obyvatel, vymezeným zastavitelným plochám a kapacitám veřejné infrastruktury. Kritéria stanovená odpůrkyní tedy nemohou bez dalšího zabránit přetížení veřejné infrastruktury, resp. vést k hmatatelnému omezení dopadů na její kapacitu.

[43] Vyloučeno je zde také naplnění cíle sledujícího *zamezení spekulací s pozemky*. Stěžovatelé se důrazně ohrazují před tím, že by spekulanty byli. Odpůrkyně sice v rozhodnutí o námitkách stěžovatelů uvádí nejednoznačný údaj, že změna funkčního využití byla provedena u ploch, jež „*jsou předmětem spekulací*“. Svůj výrok však odpůrkyně nijak nespecifikovala ani neprokázala. Naopak, v řízení před správními soudy sdělila, že označení „*spekulant*“ necítilo na žádného konkrétního vlastníka (tedy ani na stěžovatele), bylo pouze obecné a sloužilo k popisu zástavby v obci.

[44] Lze tedy uzavřít, že ani jeden z cílů změny ÚP č. 2 nemohl být omezením zastavitelnosti (a změnou funkčních ploch) na pozemcích stěžovatelů naplněn. O to více vystupuje do popředí selektivní a v důsledku nepřiměřený zásah do vlastnického práva stěžovatelů.

[45] NSS připomíná, že v rozhodnutí o námitkách stěžovatelů odpůrkyně obsáhle popisuje důvody vzniku současné nevyhovující situace. Z tohoto odůvodnění neplyne, že by stěžovatelé k nyní řešenému nedostatku kapacit veřejné infrastruktury přispěli. Naopak jej podle odpůrkyně způsobil blíže nespecifikovaný „*developerský trh*“. Nosným argumentem odpůrkyně je zejména to, že pozemky stěžovatelů se nachází v lokalitě, která se nekontrolovaně vyvíjela. Protože na nich ještě není uskutečněna výstavba (která celou situaci v obci způsobila), lze u nich omezit zastavitelnost. Jinými slovy, pozemky, které byly podle odpůrkyně předmětem spekulací a záměrů developerů, zůstaly zcela stranou regulace změny ÚP č. 2.

[46] NSS v obecné rovině připouští, že dynamický rozvoj obce, nacházející se v blízkosti hlavního města, je problematický. Je logické, že obce na něj musejí v rámci územního plánování reagovat. Zároveň je však třeba zmínit, že současný stav vznikl zejména přičiněním odpůrkyně. Již první senát v bodech 50 a 54 rozsudku čj. 1 As 81/2023-63 konstatoval, že odpůrkyně v minulosti nedůsledně regulovala svůj rozvoj. Tato skutečnost nemůže být nyní bez dalšího kladena k tíži stěžovatelům a vést k nepřiměřenému zásahu do jejich vlastnického práva.

[47] Měly-li by skutečně být naplněny cíle změny ÚP č. 2, musela by dopadat na větší počet pozemků. Ostatně vyloučení pozemků, u kterých nebyla zahájena činnost směřující k výstavbě (zasíťování, rozdělení na jednotlivé stavební pozemky atd.), odporuje smyslu potřeby omezit výstavbu v co nejkratším možném čase, z důvodu tvrzeného akutního nedostatku veřejné infrastruktury. Z logiky věci omezení zastavitelnosti pozemků, u kterých nebylo započato s výstavbou (a ani nedošlo k jakékoliv její přípravě), nemůže vést k rychlému řešení problému s nedostatečnou kapacitou veřejné infrastruktury. K tomu by mohlo dojít naopak omezením výstavby na pozemcích, které jsou bezprostředně připraveny k výstavbě.

[48] Změna ÚP č. 2 přenesla veškeré negativní dopady spojené s omezením zastavitelných ploch v obci z důvodu nedostatečné kapacity veřejné infrastruktury pouze na tři výše uvedené plochy. Zde NSS považuje za nezbytné poznamenat, že sama odpůrkyně se aktivně účastnila předchozí výstavby. K nyní řešenému nežádoucímu stavu tedy nepochybně přispěla. Přesto jsou vlastníci pozemků v lokalitách PŘ. 6, PŘ. 7 a ZP 45 prakticky jako jediní nuceni nést negativní důsledky předchozí nedostatečné regulace výstavby ze strany odpůrkyně, která zanedbala své povinnosti stran péče o udržitelný rozvoj území obce. Stěžovatelé tak ve výsledku musí oproti ostatním vlastníkům přinést „zvláštní obět“ ve prospěch veřejného zájmu.

[49] NSS shrnuje, že zásah do vlastnického práva stěžovatelů je nepřiměřený, neboť jsou nuceni jako jedni z mála nést negativní důsledky nedůsledného postupu odpůrkyně při územním plánování, a to ve prospěch veřejného zájmu. Změna ÚP č. 2, resp. kritéria pro výběr pozemků k vynětí ze zastavitelných ploch, přitom nejsou způsobilé dosáhnout deklarovaných cílů, jež spočívají v omezení dopadů na veřejnou infrastrukturu a zabránění spekulacím s pozemky.

[50] Jak již NSS uvedl výše, při přezkumu územních plánů a jejich změn musejí správní soudy postupovat zdrženlivě a s co nejvyšší obezřetností. NSS však musí v daném případě konstatovat, že napadená část změny ÚP č. 2 postrádá z hlediska dosažení zvolených cílů smysl a již při posuzování kritéria vhodnosti nemůže v testu proporcionality (přiměřenosti) obstát. Za takové situace by bylo nadbytečné zabývat se dalšími zásadami územního plánování (které stěžovatelé nadto v kasační stížnosti zmínili jen velmi obecně).

[51] Krajský soud posoudil návrhový bod týkající se nepřiměřenosti změny ÚP č. 2 nesprávně. Bylo namístě, aby návrhu stěžovatelů vyhověl a napadenou část změny ÚP č. 2 zrušil. Z popsaných důvodů přistoupil NSS ke zrušení napadeného rozsudku i části změny ÚP č. 2. NSS podotýká, že zrušení se týká všech částí, tedy textové i grafické části a odůvodnění. Dopadá tak i na navazující regulaci, tj. na doplňující podmínku využití území P 23 v lokalitě PŘ. 6 a podmínky zpracování územních studií ÚS 10 ve vztahu k lokalitě PŘ. 6 a ÚS 1 ve vztahu k lokalitě ZP 45.

[52] Pro úplnost NSS dále konstatuje, že stěžovatelé se domáhali zrušení změny ÚP č. 2 v části vymezení plochy (lokality) „12 ZP 45“. Podle NSS se však jedná o chybu v psaní, neboť lokalita odpovídající výše uvedeným pozemkům ve vlastnictví stěžovatelů je ve změně ÚP č. 2 vymezena jako „ZP 45“. Proto NSS ve výroku označil lokalitu tímto údajem, tedy bez čísla „12“.

[53] NSS rovněž uvádí, že nepřehlédl „označení výroků, které navrhovatelé napadají“ v návrhu na zrušení části změny ÚP č. 2. Stěžovatelé tam výslovně neuvedli, že napadená funkční plocha, resp. lokalita PŘ. 6, se týká i pozemků p. č. st. 43/11 a st. 43/18. Podstatné ovšem je, že stěžovatelé napadli lokalitu PŘ. 6 jako celek. Z grafické části změny ÚP č. 2 je zřejmé, že tato lokalita zahrnuje rovněž pozemky p. č. st. 43/11 a st. 43/18. Z obsahu návrhu na zrušení části změny ÚP č. 2 a z kasační stížnosti je rovněž patrné, že námitky stěžovatelů směřují proti celé lokalitě PŘ. 6, tedy včetně uvedených pozemků. Za popsaných okolností bylo logické, aby NSS zrušil změnu ÚP č. 2 v rozsahu celé lokality PŘ. 6, tedy vč. pozemků p. č. st. 43/11 a st. 43/18.

pokračování

[54] Závěrem NSS sděluje, že neprovedl důkaz rozhodnutím o zkušebním provozu ČOV ze dne 5. 12. 2022, který navrhla odpůrkyně. Stejně tak nebylo třeba provést důkaz prohlášením Ing. arch. Zemanové Brossové. Jednak soudy vychází při přezkumu opatření obecné povahy ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy (§ 101b odst. 3 s. ř. s.), jednak by provedení důkazů v této věci bylo nadbytečné, neboť skutečnosti, které chtěla odpůrkyně prokázat, nebyly pro posouzení relevantní.

4. Závěr a náklady řízení

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

[56] Podle § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s. NSS rozhodne v případě, že zruší část opatření obecné povahy, o nákladech řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení před krajským soudem.

[57] O náhradě nákladů řízení rozhodl NSS v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Odpůrkyně neměla ve věci úspěch, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Stěžovatelé měli úspěch, mají tedy právo na náhradu nákladů řízení o návrhu i kasační stížnosti. NSS je posledním soudem, který o věci rozhodl, proto musí určit náhradu nákladů celého soudního řízení.

[58] V řízení o návrhu u **krajského soudu** tak představují náklady řízení následující částky:

- Soudní poplatek ve výši **3 × 5 000 Kč**.
- Odměna zástupce stěžovatelů, konkrétně za převzetí a přípravu zastoupení stěžovatelů, podání návrhu a repliky k vyjádření odpůrkyně, tj. tři uznatelné úkony právní služby [k veškerému vyčíslení níže viz § 1 odst. 1, § 7 bod 5, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a) a d), § 12 odst. 4 a § 13 odst. 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)]. Podání ze dne 6. 6. 2023 neposoudil NSS jako samostatný úkon, neboť jím stěžovatelé toliko doložili (již dříve avizované) listiny. Jde-li o společné úkony při zastupování dvou nebo více osob, náleží advokátovi za každou takto zastupovanou osobu mimosmluvní odměna snížená o 20 %, tedy ve výši 2 480 Kč. Zástupci náleží odměna v celkové výši **22 320 Kč** (3 × 3 × 2 480 Kč).
- Náhrada hotových výdajů v paušální částce **900 Kč** [3 × 300 Kč; hotové výdaje se v případě více zastupovaných účastníků přiznávají ke každému úkonu v zákonné (nezvýšené) výši].
- Celková náhrada nákladů řízení před krajským soudem činí **38 220 Kč**.

[59] V řízení vedeném u **NSS** představují náklady řízení následující částky:

- Soudní poplatek ve výši **3 × 5 000 Kč**.
- Odměna zástupce stěžovatelů, konkrétně za podání kasační stížnosti, repliky a kvadrupliky k vyjádření odpůrkyně, tj. tři uznatelné úkony právní služby. Jde-li o společné úkony při zastupování dvou nebo více osob, náleží advokátovi za každou

takto zastupovanou osobu mimosmluvní odměna snížena o 20 %, tedy ve výši 2 480 Kč. Zástupci náleží odměna v celkové výši **22 320 Kč** ($3 \times 3 \times 2\,480$ Kč).

- Náhrada hotových výdajů v paušální částce **900 Kč** (3×300 Kč).
- Celková náhrada nákladů řízení vedeného u NSS činí **38 220 Kč**.

[60] Pro úplnost NSS konstatuje, že zástupce stěžovatelů nedoložil, že je plátcem DPH. Proto NSS nezvýšil přiznanou odměnu a výdaje o částku odpovídající dani. Odpůrkyně je tedy povinna uhradit stěžovatelům k rukám jejich zástupce náhradu nákladů soudních řízení v celkové výši **76 440 Kč**, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 27. září 2024

Ondřej Mrákota
předseda senátu