



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Rychlého a soudců JUDr. Štěpána Výborného a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci navrhovatelky: **J. V.**, zastoupené Mgr. Davidem Hejzlarem, advokátem se sídlem 1. máje 97/25, Liberec, proti odpůrci: **město Černošice**, se sídlem Karlštejnská 259, Černošice, zastoupeného Mgr. Vítězslavem Dohnalem, advokátem se sídlem Klokotská 103/13, Tábor, o kasační stížnosti navrhovatelky proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 28. 6. 2023, č. j. 43 A 24/2023 - 63,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žádnému z účastníků **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Navrhovatelka se podaným návrhem domáhala zrušení opatření obecné povahy odpůrce č. 2/2022 - změny č. 4 územního plánu města Černošice vydaného usnesením zastupitelstva odpůrce ze dne 24. 2. 2022, č. Z/27/3/2022 (dále též „změna územního plánu“ nebo „opatření obecné povahy“), a to v části grafického vymezení plochy BR-1 (*plocha*

bydlení – v rodinných domech) na pozemcích parc. č. XA, XB a XC (dále jen „dotčené pozemky“) v k. ú. Č. Krajský soud v Praze (dále jen „krajský soud“) její návrh zamítl.

[2] Navrhovatelka v rámci společného jmění manželů vlastní pozemky, které jsou od dotčených pozemků odděleny místní komunikací.

[3] Změna funkčního využití dotčených pozemků probíhá již od roku 2012.

[4] Změnu č. 1 územního plánu, která v části měnila dotčené pozemky na pozemky pro bydlení, zrušil krajský soud rozsudkem ze dne 22. 2. 2016, č. j. 50 A 19/2014 - 137 (předchozí zamítavý rozsudek krajského soudu zrušil rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 8. 2015, č. j. 9 As 18/2015 - 101). Krajský soud, vázán názorem kasačního soudu, shledal, že změna územního plánu, která rozšiřovala zastavitelná území, neidentifikovala jiný zájem, který by převážil zájem na ochraně nezastavitelných pozemků.

[5] Změnu č. 2, která opět měnila dotčené pozemky na pozemky pro bydlení, krajský soud zrušil rozsudkem ze dne 8. 11. 2019, č. j. 54 A 12/2019 - 83, který byl potvrzen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2021, č. j. 5 As 418/2019 - 43. I zde soudy shledaly, že důvody, o které odpůrce opřel potřebu vymezení zastavitelných ploch, neobstojí. Odpůrce především neozřejmil, proč zájem na vymezení nových zastavitelných ploch má převážet nad zájmem navrhovatelky. Odpůrce navíc neuvedl, proč nelze využít stávající zastavitelné plochy namísto stanovení nových zastavitelných ploch.

[6] Nyní napadeným opatřením obecné povahy odpůrce opět změnil funkční využití dotčených pozemků z dosavadní plochy OS-2 (plochy občanského vybavení – sportu a rekreace bez možnosti umístění staveb a terénních úprav) na plochu BR-1 (plochy bydlení – v rodinných domech). Změna měla umožnit realizaci tří rodinných domů. Odpůrce změnu odůvodnil „urbanistickými důvody“ s tím, že nemá záměr zřídit na dotčených pozemcích další sportoviště, neboť ty se v dostatečném počtu nacházejí v bezprostředním okolí. Změna naopak umožní zastavění dosud nevyužité a nezastavěné proluky obklopené po celém svém obvodu stabilizovanou zástavbou. Toto využití pozemků představuje logické urbanistické řešení směřující k dotvoření shodného charakteru zástavby po obou stranách ulice, které navíc umožní efektivnější využití a správu veřejné infrastruktury, než v případě jednostranného obestavění ulice.

[7] Navrhovatelka podala návrh i na zrušení této změny územního plánu. Krajský soud její návrh nyní napadeným rozsudkem zamítl.

[8] Krajský soud předně neshledal, že by opatření obecní povahy bylo nepřezkoumatelné. Odpůrce dle krajského soudu prověřil poměry v území (dostatek ploch pro sport v okolí, kompaktní zástavba), poukázal na urbanistické cíle a uvedl důvody, které jej vedly k tomu, že se rozhodl změnit funkční využití sporné plochy. Odpůrce také náležitě vypořádal námitky, které navrhovatelka řádně uplatnila. Krajský soud podotkl, že námitka podaná stěžovatelkou se věcně nevymezila proti opatření obecné povahy a ani z jejího skutečného obsahu nelze dovodit, jaké (konkrétní) výtky navrhovatelka hodlala uplatnit. Text námítky Ing. S. mezi přílohami námítky navrhovatelky nebyl, Ing. S. svou námitku podal dne 1. 11. 2021 elektronicky (ze své e-mailové adresy s elektronickým podpisem).

pokračování

Krajský soud nadto shledal, že připomínky Ing. S. odpůrce v odůvodnění změny územního plánu vypořádal.

[9] Krajský soud dále dospěl k závěru, že změna územního plánu splňuje zákonné a judikatorní požadavky. Ke zpochybňované míře pravděpodobnosti skutečného využití území určeného k výstavbě krajský soud uvedl, že odpůrce správně nastavil míru pravděpodobnosti využití území a vhodně jednotlivé plochy rozdělil do více skupin podle jejich charakteristiky a jednotlivým skupinám pak přiřadil vlastní míry pravděpodobnosti skutečného využití. Odpůrce vysvětlil, proč zvolil výchozí míru 70 % (obec Černošice patří do kategorie velmi rozvojových obcí), a proč tuto míru ve vztahu k jednotlivým plochám upravil (ať už redukcí na nižší míru, či navýšením). Nemůže být přitom pochyb o tom, že míra pravděpodobnosti skutečného využití území nikdy nemůže odpovídat 100 %. Navrhovatelka navíc neuvádí, na jaké hladině by měla být podle jejího názoru ustálena míra pravděpodobnosti využití ploch. Krajský soud souhlasil s odpůrcem, že ve vztahu k brownfields „optimisticky“ nastavil míru pravděpodobnosti využití ploch na 60 %. Proč nebyla uplatněna míra 70 % je zřejmé – oproti běžným plochám určeným k výstavbě s sebou brownfields nesou nejružnější problémy (zejména právě z hlediska investiční přípravy), a bylo tedy třeba vyjít z míry nižší než obecně stanovené. Zároveň krajský soud konstatoval, že se situace ohledně zastavitelných ploch změnila oproti roku 2018. Krajský soud uzavřel, že z výpočtů odpůrce vyplývá, že kapacity pro novou výstavbu nejsou dostatečné, a nové zastavitelné plochy je proto možno vymezovat. Vymezení plochy BR-1 toliko na tří malých pozemcích za účelem výstavby tří rodinných domů plně respektuje účel § 55 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“).

[10] Krajský soud rovněž souhlasil s odpůrcem stanoveným návrhovým obdobím. Časový horizont 15 let je dle krajského soudu zvolen vhodně, protože je možné zajistit vyšší míru přesnosti predikce potřeby rozvoje bydlení. Návrhové období je navíc nutno vztáhnout ke změně územního plánu. Není žádný důvod, aby se návrhové období v případě změny územního plánu odvíjelo od účinnosti původní verze územního plánu.

[11] K námitce nepřiměřenosti změny územního plánu krajský soud konstatoval, že ji navrhovatelka neučinila součástí námitek, a proto se k ní nemůže věcně vyjádřit. Obiter dictum uvedl, že argumentace stěžovatelky nereflektuje důvody, pro které byl územní plán změněn. Opatření obecné povahy není zjevně disproporční ve vztahu k deklarovaným cílům.

II. Podání účastníků řízení

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

[13] Stěžovatelka předně namítá nepřezkoumatelnost změny územního plánu. Důvody uvedené odpůrcem považuje za zástupné, jeho snahou je pouze zhodnocení pozemků. Zástupné důvody pro změnu územního plánu neměl krajský soud aprobovat. Stěžovatelka nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že k jejím námitkám nebyly přiloženy námitky

Ing. S. Změna územního plánu dle stěžovatelky dostatečně nevypořádává její námitky, konkrétně porušení § 55 odst. 4 stavebního zákona. V tomto směru je nepřezkoumatelný i napadený rozsudek, v němž krajský soud chybně uvedl, že tyto námitky stěžovatelka neuplatnila.

[14] V druhé kasační námitce stěžovatelka namítá nesplnění podmínek pro vymezení nové zastavitelné plochy. Stěžovatelka rozporuje odpůrcem použitý výpočet, kterým vymezil vnitřní potřebu nových bytů. Považuje ho za nedostatečně a vágně odůvodněný a svévolný. Výpočet pomíjí, že se na území odpůrce nachází cca 20 ha nevyužitých zastavitelných ploch. Stěžovatelka namítá, že oproti předchozímu rozsudku krajský soud nyní připustil, že zhruba 36 % pozemků nemůže být využito. Změnu v hodnocení krajského soudu považuje stěžovatelka za překvapivou, neboť skutečný stav v území či potřeby odpůrce se nezměnily. Stěžovatelka nevidí žádný důvod, proč se krajský soud odchýlil od předchozích závěrů soudů. Stěžovatelka opakuje, že na území odpůrce je vymezeno dostatečné množství ploch k zastavění. Závěrem této kasační námitky stěžovatelka uvádí, že uplatnila včas námitku, že odpůrce při posouzení kapacity pro novou výstavbu nesprávně vychází z počtu mladých obyvatel obce od 10 do 24 let.

[15] Stěžovatelka namítá rovněž nepřiměřenost změny územního plánu a zásah do jejího vlastnického práva. Tyto námitky dle jejího názoru krajský soud nevypořádal.

[16] Stěžovatelka zastává názor, že odpůrce dostatečně nevysvětlil volbu návrhového období. Tvrzení o standardní praxi není ničím doloženo. Podle stěžovatelky měl odpůrce stanovit kratší návrhové období či přijmout nový územní plán, protože rozporovanou změnou dochází k zásadní změně dosavadní koncepce územního plánu odpůrce. Stanovení návrhového období tedy považuje stěžovatelka za nepřezkoumatelné, přičemž „*volba návrhového období umožnila dospět k závěru, že v území je „nedostatek“ bytů.*“

[17] Odpůrce ve vyjádření ke kasační stížnosti předesílá, že předchozí rozsudky soudů nezakotvily závazný právní názor, že na dotčených pozemcích nelze vymezit zastavitelnou plochu.

[18] K námitce nepřezkoumatelnosti nyní posuzované změny územního plánu odpůrce uvádí, že soudy nemohou posuzovat důvody, které z obsahu přezkoumávaného opatření obecné povahy nevyplývají, ale jsou pouze domýšleny navrhovatelkou. Navrhovatelka také neoprávněně vydává připomínky podané Ing. S. za své vlastní. V rámci svých námitek navrhovatelka proti vymezení zastavitelné plochy věcně nebrojila, pouze vyjádřila nesouhlas s povolením staveb rodinných domů na dotčených pozemcích.

[19] Odpůrce nesouhlasí, že nebyly splněny podmínky pro vymezení nové zastavitelné plochy. Navrhovatelka pouze opakuje své námitky z návrhu a nereaguje na argumentaci krajského soudu, který veškeré její námitky pečlivě vypořádal. Stěžovatelka pomíjí, že byl novelizován § 55 odst. 4 stavebního zákona a došlo k zastavění řady zastavitelných ploch v okolí dotčených pozemků. Argumentace stěžovatelky je zcela neaktuální.

[20] K namítané nepřiměřenosti změny územního plánu odpůrce opakuje, že stěžovatelka ve svých námitkách nevyjádřila nesouhlas s vymezením předmětné zastavitelné plochy

pokračování

a výslovně neuvedla, že takové vymezení nepřiměřeně (neproporcionálně) zasahuje do jejich vlastnických práv. I tuto námitku však krajský soud logicky a přesvědčivě vypořádal. Totéž platí o námitce návrhového období územních plánů. Schválenou změnou nedochází k žádné zásadní změně koncepce územního plánu města Černošice, nebylo proto nutné přijmout nový územní plán.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

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

[22] Kasační stížnost není důvodná.

[23] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil, zdali stěžovatelka v průběhu přijímání napadeného opatření obecné povahy řádně uplatnila námitky proti jeho věcnému obsahu, neboť tato skutečnost má vliv na šíři soudního přezkumu.

[24] V usnesení ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 - 116, rozšířený senát Nejvyššího správního soudu konstatoval, že návrh na zrušení opatření obecné povahy nemůže být náhražkou opomenutí či liknavosti navrhovatele, neboť věcné spory o využití území „zásadně mají být vypořádány v řízení před správními orgány a s využitím příslušného instrumentária správního procesu. Soud proto při návrhu mířícímu proti „nesprávnosti“ přijatého řešení koriguje principiálně toliko ta pochybení, která znemožnila účastníkům procesu takových instrumentů využít. [...] Pokud účastník, brojící proti procesním vadám při přijímání opatření obecné povahy, proti věcné správnosti přijatého řešení, anebo proti neproporčním důsledkům, které plynou z opatření obecné povahy (třetí až pátý problémový okruh algoritmu), mohl při přiměřené péči o svá práva podat věcné námitky či připomínky proti správnosti připravovaného řešení a bez objektivních důvodů tak neučinil, nemůže Nejvyšší správní soud bez závažných důvodů porušit právní jistotu dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy územního plánu a nyní tento územní plán respektují. Mohlo by tím docházet k situacím, že by účastníci v průběhu přípravy neaktivní měli výhodnější postavení a jejich práva by byla chráněna ve větší míře než práva účastníků, kteří svá práva zákonem předpokládaným způsobem hájili (*vigilantibus iura*).“ Ustálenou judikaturu shrnul Nejvyšší správní soud mj. v rozsudku ze dne 21. 8. 2020, č. j. 6 As 270/2019 - 38, tak, že „jestliže navrhovatel nepodá proti napadenému opatření obecné povahy včas námitky ani připomínky (§ 172 odst. 4 a 5 správního řádu, resp. § 52 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu), může před správními soudy úspěšně namítat jen nedostatek pravomoci či příslušnosti odpůrce k vydání opatření obecné povahy nebo porušení kogentních předpisů chránících zásadní veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy. Může jít jak o normy procesní (typicky porušení ustanovení upravujících proces přijímání územního plánu takovým způsobem, že tím odpůrce navrhovateli fakticky znemožnil nebo významně ztížil uplatnění jeho práva podat námitky nebo připomínky), tak i hmotněprávní (typicky porušení ustanovení chránících zájem na ochraně životního prostředí).“

[25] Mezi účastníky řízení není sporu o tom, že stěžovatelka „připomínku“ k posuzované změně územního plánu formálně podala. Ve formulářové podobě této „připomínky“ odkázala na přílohu č. 1, 2 a 3. Ze správního spisu kasační soud ověřil, že příloha č. 1 obsahovala námitky stěžovatelky proti územnímu souhlasu se stavbou domů umístěných na dotčených pozemcích. K rozporované změně územního plánu se tento text výslovně nevyjadřuje. Přílohu č. 2 tvoří fotografie štítku informujícího o ohlášení stavby na dotčených pozemcích. Příloha č. 3 (mj. nazvána „text připomínky č. 3“) pak je pouze kopií výroků rozsudků soudů vydaných při přezkumu změny č. 2 územního plánu bez jakékoli přidané argumentace.

[26] Z uvedeného dle kasačního soudu vyplývá, že stěžovatelka vůči přijímanému opatření obecné povahy žádné věcné námitky nevznesla, ačkoli ani z jejích tvrzení neplyne, že by jí v uplatnění námitek bránily objektivní okolnosti. Za věcnou námitku proti změně územního plánu nelze považovat námitky proti územnímu souhlasu (příloha č. 1). Řízení o územním souhlasu a přijímání opatření obecné povahy (změna územního plánu) představují odlišná řízení, přičemž z nesouhlasu stěžovatelky s územním souhlasem nemohl odpůrce dovozovat konkrétní věcné námitky proti změně územního plánu. Za věcnou námitku proti opatření obecné povahy nelze považovat ani obecnou citaci výroků rozsudků vydaných v řízení o změně č. 2 územního plánu (příloha č. 3), neboť tuto citaci stěžovatelka nedoplnila žádnou vlastní argumentací. V kasační stížnosti sice stěžovatelka považuje za své námitky Ing. S., námitky této osoby jsou však předmětem samostatného podání a stěžovatelka ve svém návrhu na ně nikterak neodkázala, natož aby je reprodukovala. Následné tvrzení stěžovatelky, že námitky Ing. S. jsou jejími vlastními, proto nemůže kasační soud akceptovat. Kasační soud naopak souhlasí s krajským soudem, že stěžovatelka nevznesla proti změně územního plánu v době jeho přijímání žádné věcné námitky, přičemž krajský soud tento závěr podrobně a přezkoumatelně odůvodnil (viz odst. 68 – 71).

[27] Nevznesení věcných námitek proti změně územního plánu se v prvé řadě projeví v hodnocení stěžovatelkou namítané nepřezkoumatelnosti změny územního plánu a rozsudku krajského soudu. Nejvyšší správní soud připomíná, že zůstane-li navrhovatel bez objektivních důvodů v procesu pořizování územního plánu zcela pasivní, je nutno klást nižší nároky na odůvodnění opatření obecné povahy. Postačí, je-li z odůvodnění alespoň v nejobecnější rovině patrná představa o záměrech zpracovatele (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 11. 2014, č. j. 7 As 186/2014 - 49, či ze dne 2. 8. 2018, č. j. 10 As 33/2018 - 39), přičemž stejný závěr se uplatní také ve vztahu ke změně územního plánu. Odpůrce v odůvodnění napadeného opatření obecné povahy podrobně rozebral důvody změny územního plánu a mj. také pečlivě reagoval na námitky Ing. S., které se, jak tvrdí sama stěžovatelka, shodovaly s jejími námitkami. Napadené opatření obecné povahy proto Nejvyšší správní soud považuje za řádně odůvodněné a v podrobnostech odkazuje na odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu, který se totožnou námitkou stěžovatelky důkladně zabýval (viz odst. 50 – 72), přestože s ohledem na výše uvedené nebyl k takto podrobnému vypořádání povinen. Stěžovatelka na argumentaci krajského soudu nereaguje, ačkoli se kasační námitky musí upínat právě k rozhodnutí krajského soudu. Jestliže stěžovatelka výslovně namítá, že odpůrce nevypořádal její námitku porušení § 55 odst. 4 stavebního zákona, opakuje kasační soud, že stěžovatelka žádnou takovou námitku neuplatnila, a proto z podstaty věci nemohl odpůrce pochybit při jejím vypořádání. Stěžovatelka sice v kasační stížnosti cituje část údajně své námitky, tento text

pokračování

však stěžovatelka zkopírovala z námítky Ing. S. I její případné nevypořádání by tedy nemohlo zasáhnout do veřejných subjektivních práv stěžovatelky. Stejně platí o tvrzeném nevypořádání námítky, že odpůrcem artikulované důvody pro změnu územního plánu jsou pouze zástupné, protože ani tuto námitku stěžovatelka v průběhu přijímání opatření obecné povahy nevznesla.

[28] K namítané nepřiměřenosti změny územního plánu Nejvyšší správní soud odkazuje k výše citované judikatuře, dle které se správní soud námitkami směřujícími k proporcionalitě přijatého řešení při posuzování důvodnosti návrhu dle § 101d s. ř. s. nebude věcně zabývat, pokud tyto námitky nebyly bez objektivních důvodů vzneseny již v námitkách proti přijetí opatření obecné povahy, neboť nemůže poměřovat důležité veřejné zájmy s dotčenými právy jednotlivců v první linii tam, kde návrhovač zůstal v procesu přijímání opatření obecné povahy pasivní. Stejně tak v rozsudku ze dne 27. 9. 2023, č. j. 7 As 18/2023 - 31, Nejvyšší správní soud výslovně konstatoval, že „*v případě pasivních návrhovačů přezkoumávají správní soudy pouze zákonnost v obecném smyslu, nikoliv však její aspekt spočívající v proporcionalitě přijatého řešení ve vztahu ke konkrétnímu pozemku.*“ Krajský soud by tedy nepochybil, jestliže by totožné návrhové námitky stěžovatelky nevypořádal a ani kasační soud se těmito námitkami nemůže věcně zabývat. Byla to stěžovatelka, kdo mohl námitku nepřiměřenosti změny územního plánu uplatnit v průběhu jejího přijímání odpůrcem. Jestliže tak neučinila, nemůže úspěšně svou pasivitu „dohánět“ v řízení před správními soudy a ani nemůže namítat nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu při vypořádání této návrhové námítky.

[29] Stěžovatelka dále namítá nesplnění podmínek pro vymezení nové zastavitelné plochy. Vypořádání této námítky nebrání předchozí procesní pasivita stěžovatelky, protože ochrana nezastavěného území zakotvená v § 55 odst. 4 stavebního zákona vyjadřuje jeden z cílů územního plánování, podle něž územní plánování ve veřejném zájmu chrání a rozvíjí přírodní, kulturní a civilizační hodnoty území, včetně urbanistického, architektonického a archeologického dědictví a přitom chrání krajinu jako podstatnou složku prostředí života obyvatel a základ jejich totožnosti (viz § 18 odst. 4 stavebního zákona). Kogentní ustanovení § 55 odst. 4 stavebního zákona vyjadřuje zájem na ochraně těchto hodnot v území a současně předurčuje průběh přijímání a obsah opatření obecné povahy, neboť nejsou-li naplněny požadavky tohoto ustanovení, nelze vůbec ve změně územního plánu vymezit nové zastavitelné plochy (viz shodně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 8. 2013, č. j. 8 AOs 1/2012 - 68).

[30] K argumentaci stěžovatelky Nejvyšší správní soud předepisuje, že předchozí změny územního plánu správní soudy zrušily z důvodu, že tehdejší odůvodnění vymezení zastavitelných ploch na dotčených pozemcích nebylo možno považovat za věcně správné a souladné s § 55 odst. 4 stavebního zákona. Rozsudky, kterými byly předchozí změny územního plánu zrušeny, však nezakazovaly odpůrci přijmout jím chtěnou změnu územního plánu, nýbrž jej pouze zavázaly, aby případná změna územního plánu (a její odůvodnění) respektovala pravidla § 55 odst. 4 stavebního zákona. Veškeré úvahy stěžovatelky, dle kterých se soudy již v dřívějších rozsudcích věcně vyjádřily k využití nezastavitelných ploch, proto nejsou na místě. S ohledem na odlišné odůvodnění nynější změny územního plánu mohl krajský soud nyní, oproti předchozím rozsudkům, shledat,

že odpůrce prokázal potřebu vymezení nových zastavitelných ploch a dodržel podmínky § 55 odst. 4 stavebního zákona.

[31] Podle § 55 odst. 4 stavebního zákona lze další zastavitelné plochy změnou územního plánu vymežit pouze na základě prokázání potřeby vymezení nových zastavitelných ploch.

[32] Účelem § 55 odst. 4 stavebního zákona je mimo jiné zajištění stability funkčního využití ploch určeného územním plánem a vyloučení „bezbřehého“ rozšiřování zastavitelného území obce. Zároveň je třeba zohlednit, zda regulované území již zastavitelné plochy s totožným funkčním využitím obsahuje, v jakém rozsahu jsou takové plochy vymezeny a zda jsou využity (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2021, č. j. 1 As 231/2019 - 37). Každou změnu, jejíž podstatou je změna původně nezastavitelné plochy na plochu zastavitelnou, je proto nutno řádně odůvodnit (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2011, č. j. 8 Ao 6/2011 - 87, č. 2741/2013 Sb. NSS, či ze dne 28. 2. 2017, č. j. 4 As 220/2016 - 198, č. 3557/2017 Sb. NSS). Pořizovatel změny územního plánu je povinen nejprve vyhodnotit stávající situaci ohledně využití zastavitelných ploch územním plánem v platném znění. Následně je povinen prokázat existenci potřeby vymezení nových zastavitelných ploch a v souvislosti s tím vyhodnotit, zda dosud vymezené zastavitelné plochy jsou již plně využity, případně na základě jakých skutečností nelze kapacitu již vymezených zastavitelných ploch plně využít. Ustanovení § 53 odst. 5 písm. f) stavebního zákona pak ukládá pořizovateli změny územního plánu povinnost zahrnout výsledek tohoto postupu, tj. vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch, do odůvodnění změny územního plánu (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2010, č. j. 9 Ao 4/2010 - 27, a ze dne 4. 8. 2010, č. j. 4 Ao 3/2010 - 54).

[33] Nejvyšší správní soud nepřehlíží, že citovaný § 55 odst. 4 stavebního zákona doznal od 1. 1. 2018 změn. Původní znění tohoto ustanovení požadovalo, aby se další zastavitelné plochy mohly změnou územního plánu vymežit pouze při prokázání nemožnosti využít již vymezené zastavitelné plochy za současné potřeby vymezení nových zastavitelných ploch; nově postačí pouhé prokázání potřeby vymezení nových zastavitelných ploch. Přesto judikatura zdejšího soudu stanovila, že i po této novelizaci je třeba zohlednit, zda regulované území již zastavitelné plochy s totožným funkčním využitím obsahuje, v jakém rozsahu jsou vymezeny a zda jsou využity (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2021, č. j. 1 As 231/2019 - 37). Veškeré tyto požadavky pro vymezení nové zastavitelné plochy však odpůrce při současné změně územního plánu dodržel.

[34] Důvody, které odpůrce vedly k vymezení nové zastavitelné plochy, již podrobně uvedl krajský soud (viz odst. 78 – 87 napadeného rozsudku) a kasační soud na jeho shrnutí odkazuje. Ve shodě s krajským soudem kasační soud považuje posouzení potřeby vymezení nových zastavitelných ploch za přezkoumatelné, srozumitelné, dostatečné a opřené o rozumné důvody a úvahy vycházející z konkrétních dat. Stěžovatelka namítá, že odpůrce stanovil jím zvolené koeficienty zcela svévolně a vágně. Toto konstatování však považuje Nejvyšší správní soud za obecné, neboť nereaguje na konkrétní obsáhlé důvody, které odpůrce vedly ke stanovení jednotlivých ukazatelů, ani nereaguje na argumentaci krajského soudu. Kasační soud souhlasí s krajským soudem, že nebylo myslitelné, aby odpůrce vycházel z exaktních hodnot (ať již ve vztahu k poptávce po nových bytech či počtu nově

pokračování

postavených bytů či ve vztahu k jakýmkoli jiným hodnotám), neboť v případě územního plánování jsou veškeré úvahy založeny na určitých predikcích vycházejících ze znalosti minulého vývoje území a politického rozhodování o směřování budoucího vývoje obce (tedy z toho, jakým směrem má daná územní samospráva zájem se rozvíjet).

[35] Jestliže stěžovatelka tvrdí, že se na území odpůrce nachází 86 % nevyužitých zastavitelných ploch, tak toto své tvrzení zjevně vztahuje k okamžiku přijetí změny č. 2 územního plánu, aniž by jakkoli reflektovala aktuální podrobné odůvodnění odpůrce a novou zástavbu v území. Proti aktuálnímu odůvodnění odpůrce stěžovatelka žádnou ucelenou argumentaci nepřednáší, pouze obecně se vůči němu vymezuje. Stěžovatelka ani nereaguje na odůvodnění napadeného rozsudku, v němž krajský soud obdobné námitky podrobně vypořádal a neshledal je důvodnými. Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že odpůrce potřebu vymezení nových zastavitelných ploch řádně vysvětlil, respektive pečlivě odůvodnil, že skutečná (redukována) kapacita nových bytů podle platného územního plánu (524 bytů) je menší než vypočtená potřeba bytů na území města Černošice (653 bytů). Pokud stěžovatelka tvrdí, že na území odpůrce jsou vymezeny plochy pro potenciálně 733 nových bytů, které dosud nejsou zastaveny, pomíjí, že míra pravděpodobnosti skutečného využití nikdy nemůže odpovídat 100 %, jak konstatoval již krajský soud. Krajský soud i odpůrce podrobně odůvodnili hladinu pravděpodobnosti využití ploch u jednotlivých typů pozemků, což stěžovatelka ve své argumentaci opět nezohledňuje. Obecný nesouhlas stěžovatelky se změnou územního plánu, bez zohlednění konkrétních důvodů pro její přijetí, včetně opodstatnění vymezení nové zastavitelné plochy, nemůže v řízení před soudy obstát.

[36] Stěžovatelka rozporuje rovněž stanovení patnáctiletého návrhového období územního plánu. V této své argumentaci se však dovolává již k 1. 7. 2006 zrušeného zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavební řádu, což odpovídá skutečnosti, že současné právní předpisy délku návrhového období nikterak neupravují. Navíc i z její argumentace vyplývá, že návrhové období 15 let není nikterak výjimečné a nevybočuje z běžných mezí návrhových období územního plánu. Kasační soud se přitom shoduje s krajským soudem, že kratší návrhové období by vzhledem k náročnému procesu pořízení územního plánu a jeho koncepčnímu charakteru bylo nevhodné. Stěžovatelka navíc nepředkládá žádné výpočty podporující její tvrzení, že při stanovení návrhového období v délce 10 let by nebyly splněny požadavky § 55 odst. 4 stavebního zákona. Zároveň nelze přisvědčit stěžovateli, že odpůrce délku návrhového období neodůvodnil, neboť tak učinil obecně i ve vztahu k námitce Ing. S. (viz shodně odst. 96 rozsudku krajského soudu).

[37] Ze stanoveného návrhového období zároveň nelze dle kasačního soudu dovodit, že dochází k zásadní změně dosavadní koncepce územního plánu, a proto měl být vydán nový územní plán. Posuzovaná změna územního plánu se týkala toliko omezené rozlohy území odpůrce a vymezovala zastavitelnou plochu pro 3 domy. Již z této skutečnosti je dle Nejvyššího správního soudu zřejmé, že hodnocenou změnu územního plánu nelze považovat za komplexní řešení nedostatku nových bytů, naopak veškeré úvahy odpůrce (včetně splnění podmínek § 55 odst. 4 stavebního zákona) se týkaly toliko projednávané změny a možnosti změnit účel využití dotčených pozemků. Nebyl proto žádný důvod, aby byl přijat nový územní plán pro celé území odpůrce.

[38] Na výše uvedeném nemohla nic změnit ani námitka stěžovatelky, podle které není zdůvodněno, proč změna územního plánu vychází z údaje o počtu mladých od 10 do 24 let, kterou vznesla v podané replice. Odpůrce v odůvodnění opatření obecné povahy srozumitelně vysvětlil, že vnitřní potřeba bytů se primárně odvozuje z demografického vývoje v obci, který je určen přirozenou změnou obyvatelstva, tedy počtem zemřelých a nově narozených. Proti této skutečnosti stěžovatelka v kasační stížnosti žádné námitky nevznáší. I nevypořádání této jedné dílčí námitky proto nemohlo nic změnit na přezkoumatelnosti napadeného rozsudku, neboť krajský soud jednoznačně uvedl, že provedené výpočty považuje za vhodné a použitelné. Povinnost orgánů moci soudní svá rozhodnutí řádně odůvodnit nelze interpretovat jako požadavek na detailní odpověď na každou jednotlivou dílčí námitku; podstatné je, aby se soud vypořádal se všemi námitkami základními (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 11. 2015, č. j. 2 Afs 143/20158-71). Takto krajský soud postupoval, přičemž i zde lze odkázat na jeho závěry, že územnímu plánování je vlastní práce s přibližnými hodnotami, pravděpodobnostmi a odhady budoucího vývoje.

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

[40] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Odpůrce sice měl ve věci plný úspěch, nevznikly mu však žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že se žádnému z účastníků náhrada nákladů řízení nepřiznává.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 27. září 2024

JUDr. Tomáš Rychlý
předseda senátu