



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Lenky Krupičkové a soudců Davida Hipšra a Tomáše Foltase v právní věci navrhovatelů: a) M. Č., b) E. Č., c) K. Č., všichni zastoupeni Mgr. Milanem Polákem, advokátem se sídlem Na Florenci 2116/15, Praha 1, proti odpůrkyni: **Obec Únětice**, se sídlem Náves 17/4, Únětice, zastoupena JUDr. Štěpánem Liškou, advokátem se sídlem Jungmannova 31/36, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelů a) až c) proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 27. 7. 2023, č. j. 51 A 22/2023-113,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Navrhovatelé **jsou povinni** zaplatit odpůrkyni společně a nerozdílně náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 4 114 Kč k rukám jejího zástupce JUDr. Štěpána Lišky, advokáta, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

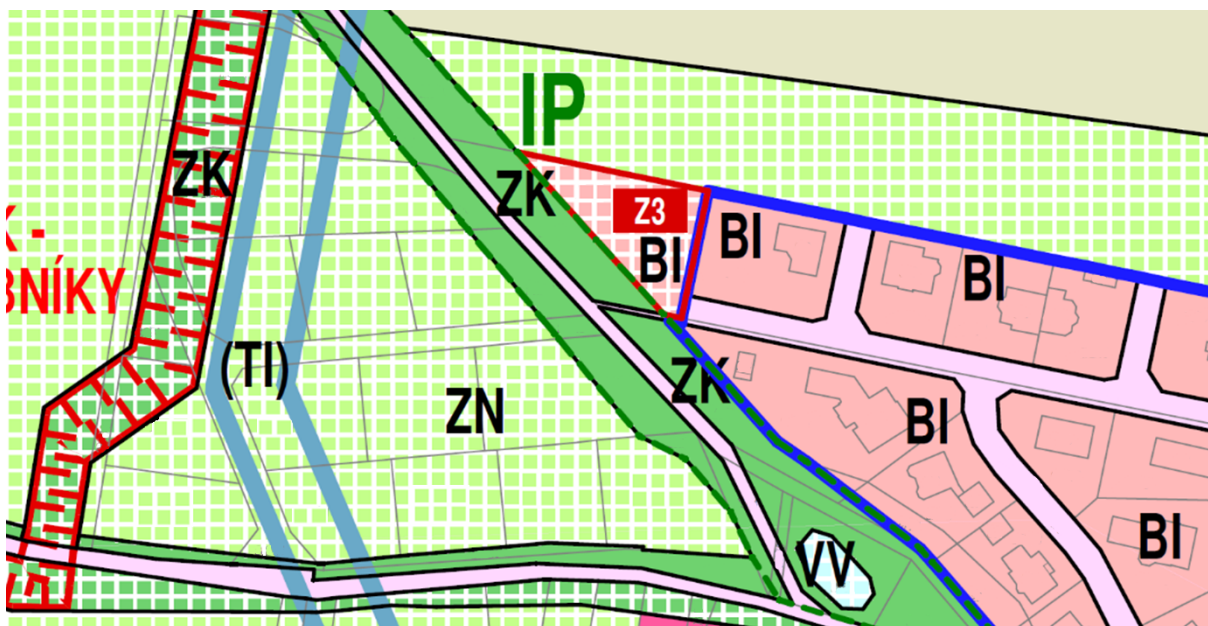
Odůvodnění:

I.

[1] Navrhovatelé vlastní či spoluvlastní pozemky v katastrálním území Ú., v obci Ú. Pozemky parcelní č. XA, XB, XC, XD, XE, XF zapsané na LV č. XG vlastní navrhovatelka b); Pozemky parcelní č. XH, XI, XJ, XK, XL, XM, XN, XO, XP, XQ, XR, XS, XT, XU, XV, XW, XX a XY zapsané na LV č. XZ spoluvlastní všichni navrhovatelé.

[2] Zastupitelstvo odpůrkyně vydalo usnesením ze dne 15. 12. 2022 nový územní plán, kterým byly uvedené pozemky podrobeny následující regulaci:

- pozemky parcelní č. XB, XC, XJ, XL, XM, XN byly zařazeny do režimu plochy ZN: *Smišené nezastavěné území – zeleň krajinná převážně nízká, přírodní louky a pastviny* (dále jen „**plocha ZN**“; v grafické části kostkovaná světle zelená)



[3] Navrhovatelé podali proti návrhu územního plánu 17. 5. 2021 námitky, ve kterých žádali o zařazení pozemků do regulativu pro plochy bydlení (individuální, v rodinných domech), plochy dopravní infrastruktury a plochy smíšené nezastavěného území (zeleň krajinná převážně vysoká). Upozornili na to, že se pozemky nacházejí na půdě IV. třídy ochrany zemědělského půdního fondu a v současné době probíhá krize bydlení. Po opakovaném veřejném projednání podali navrhovatelé dne 30. 6. 2022 další námitky, v nichž poukazovali na to, že s odpůrkyní jednali o zařazení pozemků do plochy bydlení již od roku 2004, ostatně za tímto účelem byly pozemky koupeny. Veřejný zájem na zajištění bydlení podle nich převládá nad zájmem na ochranu půdy či blíže nespecifikovaným zájmem na realizaci přeložky vrchního vedení 22 kV. Dále namítli, že sousední pozemky byly zařazeny do rezerv ploch občanské vybavenosti, přičemž pro rozdílný přístup k pozemkům nebyl žádný důvod. Nový územní plán tak snižuje cenu pozemků a zasahuje do jejich vlastnického práva bez dostatečného odůvodnění. Dále se vymezili proti vedení biokoridoru a zpochybnili také jeho funkci a potenciální přínos. Tyto námitky dne 12. 9. 2022 doplnili o zdůvodnění včasnosti svých námitek vůči územní rezervě. Uvedli, že byli odpůrkyní uvedeni v omyl, neboť územní rezerva pro technickou infrastrukturu pro možnost realizace

pokračování

přeložky vrchního vedení 22 kV nebyla při veřejném projednání zakreslena v hlavním výkresu, ale toliko ve vedlejších.

[4] Odpůrkyně všechny námitky zamítla.

II.

[5] Navrhovatelé napadli příslušnou část územního plánu u Krajského soudu v Praze (dále též „krajský soud“), přičemž v návrhu na její zrušení v zásadě zopakovali své námitky. Krajský soud jejich návrh zamítl. Poukázal na to, že návrhové body směřují do třetího a pátého kroku algoritmu přezkumu opatření obecné povahy, tj. do otázky dodržení zákonem stanoveného postupu při vydávání územního plánu a do otázky proporcionality. K dodržení postupu při vydávání územního plánu krajský soud poukázal na to, že v konečné verzi hlavního výkresu jsou plochy s územní rezervou jasně a viditelně zakresleny – jde o modrošedý pás s označením (TI). Na hlavním výkresu jsou rovněž zřetelně viditelné parcelní hranice i parcelní čísla pozemků, přes které zmiňovaný pás vede, přičemž je jasně viditelné i to, kterých z dotčených pozemků se toto týká. Navrhovatelé tuto změnu identifikovali a učinili jí předmětem svých námitek v návaznosti na opakované veřejné projednání územního plánu. Návrhové body směřující proti proporcionalitě krajský soud vymezil do 5 bodů: 1) nezařazení pozemků navrhovatelů do zastavitelných ploch pro bydlení; 2) rozsah námitek navazujících na opakovaném veřejné projednání; 3) územní rezerva; 4) biokoridor; 5) použitelnost studie Ing. M.

[6] K prvnímu bodu krajský soud konstatoval, že z obsahu napadeného územního plánu je přesvědčivě dovoditelné, proč byl zájem obce (odpůrkyně) na omezení výstavby a zachování nezastavěné krajiny upřednostněn před zájmem soukromých osob (navrhovatelů) na vymezení zastavitelných ploch, resp. ploch pro bydlení. Nedošlo ani k žádnému zvýhodnění vlastníků sousedních pozemků, kteří taktéž nemohou realizovat výstavbu pro bydlení. Soud v souvislosti s proporcionalitou zdůraznil snahu odpůrkyně zaměřit se v budoucnu na řešení kapacit veřejné infrastruktury, občanské vybavenosti a doplňovat smysluplně proluky v zastavěném území. Zařazení dotčených pozemků do ploch ZN či ZK tak nepovažoval za diskriminační. Námitku zklamaného legitimního očekávání soud označil za opožděnou. Dodal, že z obsahu předchozích jednání s odpůrkyní nevyplývá nějaký příslib konkrétní podoby budoucí regulace a i kdyby tomu tak bylo, příslib (místo)starosty o podobě územního plánu není pro obec (odpůrkyni) závazný.

[7] K dalším bodům soud uvedl, že námitky navazující na opakované veřejné projednání týkající se zařazení pozemků do ploch ZN či ZK byly předmětem vypořádání již předchozích námitek, k vypořádání tak zbývaly námitky týkající se územní rezervy a biokoridoru. Krajský soud považoval i s ohledem na obecnost námitek navrhovatelů za dostatečné vysvětlení odpůrkyně, proč územní rezerva pro přeložku energetického vedení představovala nejméně kolizní řešení. Dodal, že z odůvodnění napadeného územního plánu je zřejmé, že přijatá podoba trasy koridoru územní rezervy se odvíjí od dílčí změny trasy (tj. přeložky) energetického vedení, kdy bylo nutno zohlednit mj. i respektování ochranného pásma navrhovatelé zmiňované trasy vedení vysokotlakého plynovodu. Krajský soud aproboval rovněž důvody odpůrkyně pro umístění biokoridoru beroucí v potaz umístění přeložky energetického vedení, zabránění fragmentace krajiny a zajištění vazby na prvky územního systému ekologické stability (dále též „ÚSES“). Z obsahu územního plánu

je zcela zřejmé, na základě čeho odpůrkyně vymezila trasu biokoridoru. Ta propojuje konkrétní prvky ÚSES, řídí se jejich historickým mapováním, požadavky stanoviska orgánu ochrany přírody ze dne 27. 6. 2022 a zohledňuje i propojení lokálních biocenter. Z odůvodnění územního plánu je také zřejmý návrh opatření a výskyt fauny a flory v nezbytné míře podrobnosti. Zákon pak nepožaduje, aby se vymezení biokoridoru odehrálo v iniciačních fázích územního plánování. Soud závěrem vysvětlil, že neprovedl důkaz studií Ing. M. ze dne 3. 4. 2023, neboť odůvodnění přijatého územního plánu nelze doplňovat *ex post*.

III.

[8] Navrhovatelé (dále též „stěžovatelé“) podali proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost s odkazem na důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též „s. ř. s.“). V ní namítají, že krajský soud aproboval nedostatečné odůvodnění územního plánu. Odpůrkyně nereagovala řádně na námitky týkající se umístění územní rezervy a lokálního biokoridoru. Své pochybení se jala *ex post* zhojit předložením studie Ing. M., která se věnuje dané otázce marginálně. I samotný územní plán je v této otázce nedostatečně zdůvodněn, což ostatně uznala i samotná odpůrkyně. Umístění územní rezervy i biokoridoru bylo navíc vadné. Došlo k němu až v posledním roce přípravy územního plánu, šlo tak o nepřipustnou skokovou změnu (srov. rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 30. 5. 2013, č. j. 30 A 1/2013-120). Územní rezerva navíc byla vyznačena pouze ve vedlejším výkresu, který nebyl předložen při veřejném projednání návrhu. Stěžovatelé tak byli uvedeni v omyl. Přijal-li krajský soud argument, že umístění bylo zřejmé z textové části návrhu, došlo k rozporu grafické a textové podoby územního plánu, což je důvodem pro zrušení územního plánu. Tento rozpor nemohli zhojit stěžovatelé uplatněním svých procesních práv.

[9] Stěžovatelé dále poukazují na nedostatečné posouzení proporcionality ve vztahu k dotčení jejich vlastnického práva. Nový územní plán snižuje hodnotu jejich pozemků a omezuje je v jejich užívání. Nadto nedojde k realizaci účelu, za jakým pozemky nakoupili, tedy výstavbě bydlení. Zřízení časově neomezené územní rezervy je povinností uloženou nad rámec zákona, a porušuje tak § 173 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Dle judikatury Ústavního soudu za ně nadto přísluší náhrada. Stěžovatelé dále poukazují na skutečnost, že navrhli alternativní řešení v replice ze dne 27. 4. 2023, a sice umístění biokoridoru i územní rezervy na obecních pozemcích, neboť se jedná o záměry ve veřejném zájmu. Dále se domáhali, aby biokoridor vedl po obvodu jejich pozemků a územní rezerva kopírovala pásmo plynovodu. V souzené věci nebylo dodrženo pravidlo minimalizace zásahu do vlastnického práva (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2009, č. j. 6 Ao 3/2009-76, č. 2201/2011 Sb. NSS, ze dne 2. 10. 2013, č. j. 9 Ao 1/2011-192, či ze dne 28. 12. 2020, č. j. 2 As 317/2018-35). Odpůrkyně měla možnost vést biokoridor i územní rezervu méně invazivním způsobem. Stěžovatelé dále namítají, že biokoridor je neúčelný a nemá žádné přínosy. Vede od zástavby západní části Únětic, čímž bezprostředně navazuje na zastavěné území obce, a není tak způsobilý plnit tvrzené funkce. Krajský soud se pak nezabýval ani možnou svévolí a diskriminací při zásahu

pokračování

do práv stěžovatelů (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 3. 2021, č. j. 1 As 337/2018-48, č. 4191/2021 Sb. NSS). Vymezení trasy biokoridoru a územní rezervy nedbalo vlastnických práv stěžovatelů, přičemž jiná trasa by jejich vlastnická práva nezatěžovala.

[10] Závěrem stěžovatelé poukazují na legitimní očekávání, které bylo součástí všech námitek (nikoliv až repliky). Stěžovatelé (jejich právní předchůdce) zakoupili dotčené pozemky v době, kdy zastupitelstvo odpůrkyně odhlasovalo návrh zadání změny územního plánu č. 5, kde byly zařazeny mezi zastavitelné (zápis č. 4/2005). O ukončení projednávání změny územního plánu č. 5 rozhodlo zastupitelstvo odpůrkyně rozhodnutím č. 1/2008. Odpůrkyně pak zastavitelnost pozemků do budoucna nevyloučila, přičemž stěžovatelům (jejich právnímu předchůdci) zaslala dopis, a došlo i k jejich parcelaci. O pozemcích pak pojednal i Ing. M. jako o logickém půdorysném zaplnění a doplnění tvaru obce v náčrtu možnosti doplnění prostoru Únětice severozápad z 24. 2. 2013. Kdyby právní předchůdce navrhovatelů věděl o tom, že pozemky budou znehodnoceny územní rezervou a lokálním biokoridorem, zajisté by je nikdy nekoupil. Jde o zásahy neproporcionální a nezákonné.

[11] Stěžovatelé pro výše uvedené navrhli, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu i dotčené části územního plánu.

[12] Odpůrkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázala na předchozí řízení a kvitovala zákonnost rozsudku krajského soudu. Navrhla zamítnout kasační stížnost a požádala o přiznání nákladů řízení, neb je malou obcí bez odborného zázemí.

IV.

[13] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[14] Nejvyšší správní soud připomíná, že podle ustálené judikatury jsou správní soudy povinny při přezkumu územních plánů (zejména pak při přezkumu jejich proporcionality) postupovat zdrženlivě. V rozsudku ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, zdejší soud uvedl, že v rámci územního plánování „vždy jde o vyvážení zájmů vlastníků dotčených pozemků s ohledem na veřejný zájem, kterým je v nejširším slova smyslu zájem na harmonickém využití území. Tato harmonie může mít nesčíslně podob a ve své podstatě nebude volba konkrétní podoby využití určitého území výsledkem ničeho jiného než určité politické procedury v podobě schvalování územního plánu, v níž je vůle politické jednotky, která o něm rozhoduje, tedy ve své podstatě obce rozhodující svými orgány, omezena, a to nikoli nevýznamně, požadavkem nevybočení z určitých věcných (urbanistických, ekologických, ekonomických a dalších) mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování. Uvnitř těchto mantinelů však zůstává vcelku široký prostor pro autonomní rozhodování příslušné politické jednotky. Jinak řečeno – není úkolem soudu stanovovat, jakým způsobem má být určité území využito; jeho úkolem je sledovat, zda příslušná politická jednotka (obec) se při tvorbě územního plánu pohybovala ve shora popsaných mantinelech. Bylo-li tomu tak, je každá varianta využití území, která se takto ‚vejde‘ do mantinelů územního plánování, akceptovatelná a soud není oprávněn politické jednotce vnucovat variantu jinou.“ Nejvyšší správní soud nepomíjí ani to, že stanovení funkčního využití území při splnění všech zásad a cílů územního plánování je součástí pravomocí

spadajících do samostatné působnosti obce (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006-74, a ze dne 20. 6. 2019, č. j. 5 As 290/2018-37, či nálezy Ústavního soudu ze dne 14. 1. 2020, sp. zn. III. ÚS 2833/19).

[15] Nejvyšší správní soud rovněž uznává, že v procesu územního plánování dochází k vážení řady různých, často odlišných nebo dokonce protichůdných soukromých i veřejných zájmů. Prakticky vždy dochází přijetím územního plánu k určitému dotčení na vlastnických právech, neboť vymezení konkrétní plochy pro určitý účel s sebou nese nemožnost změnit stávající využití pozemku pro jiný než územním plánem plánovaný účel. Je tedy zcela běžné, že územní plány zasahují do vlastnických práv. Samotná existence takového zásahu však nemůže být podle usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, důvodem pro zrušení napadené části územního plánu za situace, kdy *„veškerá omezení vlastnických práv a jiných věcných práv z něho vyplývající mají ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody a jsou činěna jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle (zásada subsidiarity a minimalizace zásahu).“* Neexistuje totiž veřejné subjektivní právo vlastníka pozemku nacházejícího se v řešeném území na to, aby územní plán stanovil pro jeho pozemek způsob využití, který vlastník požaduje, neboť *„z žádných zákonných norem či norem práva ústavního nelze dovodit existenci subjektivního práva vlastníka nemovitosti, aby v rámci územně plánovací dokumentace byla tato nemovitost zahrnuta do určitého konkrétního způsobu využití“* (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008-51).

[16] Jak bylo shora nastíněno, přijetím územního plánu či jeho změny dochází prakticky vždy k určitému dotčení na vlastnickém právu soukromých osob, neboť vymezení určité plochy pro určitý účel s sebou nese nemožnost změnit stávající využití nemovitosti pro jiný, než územním plánem plánovaný účel. Úkolem soudu v rámci přezkumu zásahu do práv stěžovatele je proto, za splnění dalších podmínek, zjistit, zda si pořizovatel územního plánu nepočínal zjevně svévolně či diskriminačně, zda úkoly a cíle, které prostřednictvím územního plánu naplňuje, jsou legitimní a zákonné, a zda se v případě omezení vlastnických práv jedná o omezení v nezbytně nutné míře, vedoucí rozumně k zamýšlenému cíli a je činěno nejšetrnějším možným způsobem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2018, č. j. 1 As 161/2018-44). S tím se pojí i povinnost dostatečně odůvodnit (zásadní funkční) změny v území, obzvláště, zasahují-li do vlastnických práv vlastníků pozemků.

[17] K tomu soud připomíná, že odůvodnění rozhodnutí o námitce je součástí odůvodnění celého opatření obecné povahy, a proto je třeba je vnímat v souvislostech. Odůvodnění rozhodnutí o námitce netrpí nepřezkoumatelností, je-li z tohoto odůvodnění a potažmo z odůvodnění celého opatření obecné povahy zřejmé, jak byla problematika uvedená v námitce řešena (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169, č. 2266/2011 Sb. NSS). Na tento závěr navázal Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 9. 12. 2016, č. j. 8 As 89/2016-48, ve kterém uvedl, že *„pro vypořádání připomínek je tak rozhodující to, aby se správní orgán v odůvodnění územního plánu problematikou obsaženou v připomínce zabýval, seznámil se s jejím obsahem a učinil z ní pro opatření obecné povahy srozumitelný a odůvodněný závěr. K odůvodnění opatření obecné povahy je však nutné přistupovat jako k celku. Z odůvodnění opatření obecné povahy musí být zejména seznatelné, proč správní orgán považuje připomínky účastníka řízení za liché, mylné*

pokračování

anebo vyvrácené. Pokud je však problematika obsažená v připomínce řešena na jiném místě odůvodnění opatření obecné povahy, lze na příslušnou část odůvodnění odkázat.“ K tomu jedním dechem dodal, že i když odpůrce neodkáže na určitou část odůvodnění územního plánu, tak „o vadu řízení, která by mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, se nejedná, pokud lze dovodit, že by výrok rozhodnutí byl stejný i za situace, kdy by k vadě řízení vůbec nedošlo (srov. rozsudky čj. 6 Ads 57/2004-59 a čj. 8 Afs 102/2005-65). Ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. totiž předpokládá jako důvod zrušení rozhodnutí nikoliv jakoukoliv vadu nebo nedostatek důvodů rozhodnutí, ale vadu větší intenzity (viz rozsudek čj. 1 Afs 11/2008-72). Protože se odpůrce problematikou stěžovatelovy připomínky po obsahové stránce zabýval a k otázkám v ní uvedeným pro účely vydání územního plánu přihlédl, není vada spočívající v tom, že na příslušné pasáže odůvodnění přímo neodkázal, natolik závažná, aby způsobila nezákonnost celého opatření obecné povahy. Kdyby totiž odpůrce na příslušné pasáže odkázal a řádně tak připomínku vypořádal, výsledek řízení by byl stejný.“ Nelze tedy bez dalšího uzavřít, že územní plán (jeho část) je nezákonná, toliko na základě skutečnosti, že v rámci vypořádání námítky bylo odkázáno na územní plán či důvody pro zamítnutí námítky vyplývají přímo z odůvodnění územního plánu.

[18] V souzené věci krajský soud zejména vyšel z toho, že dostatečné odpovědi na výtky vznesené stěžovateli poskytuje odůvodnění napadeného územního plánu. Kasační soud v této souvislosti poukazuje na to, že stěžovatelé své námítky formulovali v obecné podobě, což se zákonitě projevilo i v tom, jak na ně odpůrkyně v odůvodnění územního plánu a rozhodnutí o námítkách mohla reagovat (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2020, č. j. 7 As 363/2019-67, bod 106).

[19] Soud předně uvádí, že stěžovatelé v námítkách brojili proti nesouladu grafické a textové části územního plánu, resp. skutečnosti, že hlavní a koordinační výkresy se neshodovaly. Tato námitka však cílila proti jejímu možnému nepřipuštění pro opožděnost. Vztahovala se totiž k nikoliv poslední podobě návrhu územního plánu. Nemířila tudíž proti finálně schválené podobě územního plánu z roku 2022. Námitku mířící proti v hlavním výkresu opomenuté změně územního plánu spočívající v umístění územní rezervy na pozemcích stěžovatelů odpůrkyně neoznačila za opožděnou a jejím ekvivalentem v podobě žalobního bodu se zabýval i krajský soud. Stěžovatelé tak na svých právech (tvrzeným nesouladem textové a grafické části územního plánu) nebyli zkráceni, a tato námitka je pro projednávanou věc bez významu. Tvrzené pochybení se nepromítlo v územním plánu, který příslušnou změnu v (hlavním výkresu) grafické i textové části obsahuje, ani ve zkrácení práv stěžovatelů, kteří se vůči změně mohli ohradit (podat proti ní námítky). Nelze tak ani hovořit o tom, že by stěžovatelé, kteří na změnu v území adekvátně reagovali (a tyto reakce jsou vypořádány), byli uvedeni v omyl či jinak došlo ke zkrácení na jejich procesních právech.

[20] Umístění územní rezervy a biokoridoru až v závěrečné fázi přijímání územního plánu není bez dalšího protizákonné. Kýženou změnu územního plánu odpůrkyně stěžovatelé (jejich právní předchůdce) navrhovali již v roce 2004. Je těžko představitelné, že v průběhu takřka dvou desetiletí požadavky na vymezení území zůstanou nezměněny. V průběhu času se mění jak politická vůle obce (volby do zastupitelstva se konají každé čtyři roky), tak může docházet i ke změnám ve směřování celé společnosti, které se mohou projevit v tvorbě politiky územního rozvoje, případně zásad územního rozvoje kraje, či

obecně v důrazu na ochranu určité složky krajiny (kupříkladu životního prostředí). To vše se může *ad hoc* promítnout do požadavků pro pořízení územního plánu, resp. jeho sladění s těmito vyššími územně plánovacími instrumenty. Přijetí změn v krajině nastalé až v pozdější fázi územního plánování tak bývá vynuceno i těmito okolnostmi a samo o sobě není nezákonné. Vždy se zkoumá zákonnost procesu a obsahu této změny, což v souzené věci učinil i krajský soud. Ani u změny přijaté v pozdější fázi územního plánování pak v žádném případě nelze hovořit o zkrácení na procesních právech, pokud měly osoby touto změnou zasažené právo se k ní vyjádřit, případně podat proti ní námitky.

[21] Byť v replice k žalobě stěžovatelé uvedli, že předmětem řízení není (ne)zastavitelnost jejich pozemků, ale zásah do jejich vlastnických práv, je z průběhu řízení patrné, že právě za tímto účelem pozemky jejich právní předchůdce zakoupil a vedl s orgány odpůrkyně jednání a činil vůči ní návrhy (srov. bod 4 žaloby či bod 6 kasační stížnosti). Zastavení svých pozemků stěžovatelé dokonce považují za zájem, který stojí naroveň veřejným zájmům sledovaným odpůrkyní (srov. bod 27 kasační stížnosti). Na tomto místě proto kasační soud považuje za vhodné poukázat na skutečnost, že vlastník pozemku nemá individuální subjektivní právo na schválení konkrétní podoby územního plánu podle jeho požadavku, tj. aby územní plán umožňoval realizaci předem definovaného (stavebního) záměru vlastníka (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 Ao 2/2011-17, bod 65, ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008-51, ze dne 18. 11. 2010, č. j. 7 Ao 5/2010-68, či ze dne 26. 5. 2010, č. j. 8 Ao 1/2007-94). Územní plán je vydáván obcí, která v něm stanoví, jak se chce do budoucna rozvíjet. Rozhodování o rozvoji spravovaného území je základním právem obce a jde o výkon práva na územní samosprávu zaručeného v čl. 8, čl. 100 odst. 1, čl. 101 odst. 1 a čl. 104 odst. 2 ve spojení s čl. 101 odst. 4 Ústavy České republiky (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 5. 2020, sp. zn. III. ÚS 709/19).

[22] Pozemky ve vlastnictví stěžovatelů nebyly v minulosti zastavitelné, přičemž legitimní očekávání, které stěžovatelé vznášejí právě ve vztahu k budoucí zastavitelnosti jejich pozemků, nemá zákonný podklad. Byť v minulosti proběhla jednání s orgány odpůrkyně o tom, zda dané pozemky budou převedeny do zastavitelného území, o této otázce se rozhoduje výhradně na úrovni zastupitelstva obce, které jako orgán samosprávy obce rozhoduje o jejím budoucím rozvoji a fakticky i možné podobě. V souzené věci nenastala v praxi častá situace, že by došlo k uzavření dohody stavebníka s obcí ve vztahu k umístění záměru v souladu s územním plánem, která jistě závazky obce vůči stavebníkovi (investorovi) nese. Svobodnou vůli volených zástupců obce (samosprávy) však nelze nahradit závazky představitelů obce v oblasti, o které nemají pravomoc rozhodovat (přijetí územního plánu). Dokud tudíž nedojde ke schválení územního plánu, ve kterém bude přijata stěžovateli požadovaná zastavitelnost jejich pozemků, nelze v této souvislosti hovořit o legitimním očekávání ve vztahu k zastavitelnosti území (a to i do budoucna). Odpůrkyně pak ve vztahu ke stěžovatelům, i přes případný příslib jejich představitelů, není nucena změnit stávající územní plán tak, aby vyhověla jejich soukromým zájmům. Jak již soud předeslal výše, dané závěry se nevztahují na uzavření smluv se stavebníky ohledně výstavby konkrétních projektů v území, které je pro to určené. Takové dohody jsou zpravidla alespoň souhlasem vlastníka (obce) s umístěním stavby (dle právní úpravy účinné v období rozhodném pro stěžovatele), což je relevantní zejména v územním řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 5. 2024, č. j. 2 As 28/2023-82). K takovým dohodám však v dané věci nedošlo a pozemky stěžovatelů nejsou zastavitelné. Legitimní očekávání

pokračování

stěžovatelů nelze opřít ani o údajnou nevhodnost pozemků pro zemědělské využití, resp. jejich vhodnou zastavitelnost. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v již výše zmiňovaném rozsudku č. j. 8 Ao 1/2007-94, „i když se může lokalita jevit jako vhodná pro zastavění, neznámá to, že tato ‘vhodnost’ bez dalšího znamená nutnost změny funkčního využití. Není úkolem územního plánu vymezit všechny plochy v území jako zastavitelné.“

[23] K výše uvedenému Nejvyšší správní soud rovněž připomíná svůj závěr učiněný v rozsudku ze dne 25. 11. 2019, č. j. 4 As 241/2019-33: „ani případný příslib někdejších představitelů obce zařadit pozemek stěžovatele v návrhu nového územního plánu do plochy BV nemohl založit takovéto stěžovatelovo právem chráněné očekávání, neboť pokud takový příslib představitelé obce skutečně učinili, pak se nejednalo o kvalifikovanou činnost veřejné správy v podobě ustálené praxe, výkladu právních předpisů, veřejně deklarovanou politiku, interní výkladovou či aplikační směrnici či závazné a kvalifikované ujištění o právu či procesním postupu, nýbrž spíše o politické vyjádření (což de facto uvádí i stěžovatel v kasační stížnosti). Takové politické vyjádření či přísliby představitelů samosprávy však nemohou bez dalšího založit právem chráněné legitimní očekávání.“

[24] V žádném případě pak nelze legitimní očekávání dovozovat ze skutečnosti, že jsou pozemky, bez toho, aniž by byly zastavitelné, koupeny za účelem výstavby. Ani tato motivace nezakládá žádnou povinnost samosprávy vůči soukromým osobám.

[25] K možné zastavitelnosti pozemků stěžovatelů se nadto vyjádřila i odpůrkyně, která na str. 124 a 125 ve spojení se str. 23 a 107 a násl. odůvodnění územního plánu poukázala na přednostní využití zastavitelných ploch a proluk, připomněla kapacity veřejné infrastruktury, požadavek udržitelného nárůstu obyvatel, jakož i charakter a velikost sídla. K sousedním pozemkům krajský soud uvedl, že ty jsou vyčleněny pro občanskou vybavenost. Ani vlastníci sousedních pozemků tak nemají možnost na svých pozemcích realizovat výstavbu pro bydlení. Ostatně o této otázce podrobně pojednal krajský soud, s jehož závěry se i pro vše výše uvedené kasační soud ztotožnil a v podrobnostech na ně odkazuje.

[26] Jde-li pak o umístění územní rezervy na pozemcích stěžovatelů, soud předně připomíná, že zákon zejména za účelem urychlení řízení o územním plánu koncentruje námítky vůči územnímu plánu do 7 dnů ode dne jeho veřejného projednání (srov. § 52 odst. 3 stavebního zákona). Podá-li navrhovatel námítky toliko v obecné podobě, bude tomu odpovídat i odůvodnění vypořádání této námítky. Stejně tomu bylo v souzené věci. Stěžovatelé v obecnosti v námitce ze dne 12. 9. 2022 uvedli, že proti biokoridoru a územní rezervě nemohli vznášet námítky, neboť nebyly zakresleny v hlavním výkresu. A požadovali zastavitelnost svých pozemků. V námitce ze dne 30. 6. 2022 k územní rezervě (a lokálnímu biokoridoru) uvedli, že hodnota jejich pozemků tímto bude významně snížena. V této souvislosti dále poukázali na to, že jejich pozemky jsou půdou IV. třídy ochrany zemědělského půdního fondu a jsou využitelné pro výstavbu. S ohledem na krizi bydlení dle stěžovatelů zájem na zajištění optimálního bydlení převládá nad zájmem na ochranu půdního fondu či nad nespecifikovaným potenciálním využitím pozemků pro technickou infrastrukturu. K lokálnímu biokoridoru uvedli, že vede odnikud nikam a není jasné pro jaké druhy flóry a fauny má sloužit. Není pak doložen žádnými studiemi, průzkumy či hodnocením možného přínosu pro životní prostředí.

[27] Krajský soud tak správně konstatoval, že stěžovatelé nepředestřeli žádnou alternativní trasu pro umístění územní rezervy (či biokoridoru). O té se zmiňují až v řízení před soudem, a to dokonce až v replice ze dne 27. 4. 2023. Soud je pak v této souvislosti vázán platným a účinným územním plánem, který nemůže, stejně jako vůli stěžovatelů, domýšlet. I ve vyvlastňovacím řízení, kterým se zasahuje do práv vlastníka pozemku značně citelněji, je nutné tzv. alternativní trasu včas navrhnout, a to dokonce v určité kvalitě. Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 1. 2024, č. j. 7 As 249/2022-28, vyvlastňovací orgány „nemají povinnost podrobně vyhodnotit každou v úvahu přicházející alternativní trasu (či umístění) veřejně prospěšné stavby, které se vyvlastňovací řízení týká. Jejich úkolem je však přesvědčivě zdůvodnit, z jakých důvodů nelze realizovat kvalifikovaný relevantní návrh konkrétního alternativního řešení, zvláště pak lze-li podle tohoto návrhu využít stejně dobře pozemků státu, obce, vyvlastnitelů, respektive subjektů, u kterých lze presumovat zájem na vybudování dané veřejně prospěšné stavby. Nemusí se přitom nutně jednat o návrh zpracovaný formou projektové dokumentace (srov. rozsudky tohoto soudu ze dne 17. 6. 2021, č. j. 7 As 70/2021-29 a ze dne 22. 4. 2022, č. j. 4 As 375/2021-77). Požadavek na míru kvalifikovanosti návrhu by měl sledovat povahu stavby. Se zvyšujícími se požadavky na posouzení vlivu stavby na okolí (a zásah do práv) a její technické řešení souvisí i rostoucí důraz na odbornost nabízeného alternativního návrhu. Zajisté se na první pohled nabízí jiná míra odbornosti a technické dostatečnosti návrhu alternativního řešení vedení vysokého napětí (sloupů) oproti stavbě dálnice či vodního díla.“ Nenavrhli-li v souzené věci stěžovatelé žádnou alternativní trasu, nemohla odpůrkyně a posléze ani krajský soud danou alternativu jakkoliv zohlednit (vyhodnotit). Stěžovatelé ustáli na tom, že jejich pozemky nejsou zastavitelné. Samotné provedení územní rezervy pak lze napadnout i v případném řízení o vyvlastnění pozemku. Proti rozhodnutí o vyvlastnění lze vznášet námitky týkající se oné alternativní trasy v souvislosti s omezením vlastnických práv i v tomto řízení, a to nezávisle na nyní projednávané věci (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 6. 2021, č. j. 7 As 70/2021-29). Dle výše uvedeného rozsudku kasačního soudu existence územního rozhodnutí totiž vyvlastňovanému nebrání vznést námitky týkající se alternativní trasy záměru a navazujícího menšího omezení soukromých práv až v řízení vyvlastňovacím (obdobné závěry pak jistě platí i o řízení o územním plánu).

[28] Krajský soud dále shrnul, že odpůrkyně k územní rezervě uvedla, že trasu považovala za nejméně kolizní způsob řešení, neboť musela vzít v potaz stávající vedení plynovodu a jeho ochranného pásma, technické požadavky na uvažované energetické vedení a jeho ochranného pásma, a též trasování biokoridoru. Odpůrkyně v tomto sdělila, proč územní rezerva nevede stejnou trasou jako plynovod (respektuje jeho a své ochranné pásmo), přičemž v odůvodnění územního plánu uvedla, že trasa elektrické přeložky zohlednila dřevinnou zeleň i zdraví obyvatel (veřejné zdraví). Stěžovatelé pak k alternativní trase nespécifikovali, ani v obecnosti, přes které obecní pozemky by měla územní rezerva pro elektrickou přeložku vést (srov. i výše). Nutno dodat, že i samotní stěžovatelé mluví o svých pozemcích jako o plochách, které se toliko 2x ročně sečou a jejich zemědělská hodnota je mizivá. Jde tudíž o pozemky pro vedení trasy vhodnější než stávající zastavěné parcely. Trasa navíc vede stále spíše po okraji pozemků, tak aby respektovala vymezený biokoridor a plynovod a zároveň zasahovala do vlastnických práv co nejméně. Za daného skutkového stavu soud neshledal, že by krajský soud vypořádal daný žalobní bod nesprávně. Hloubka úvah soudu byla limitována obecností námitek (a případně pak i žalobních bodů). Jde-li

pokračování

o náhradu za územní rezervu, není tato otázka předmětem nyní projednávané věci. Zájem na zachování hodnoty pozemků, u nichž stěžovatelé sami poukazují na případnou náhradu, zajisté nepřeváží odpůrkyní sledované zájmy (ochrana zdraví obyvatel, přírody a krajiny, jakož i technické požadavky na infrastrukturu); to vše za situace, v níž smyslem a účelem držby pozemků je výstavba, nikoliv jejich obhospodařování.

[29] Soud v souvislosti s výše uvedeným připomíná, že moderovat postup obce ze strany soudu bude bezpochyby namísto zejména tehdy, pokud obec zvolí v rámci realizace svého práva na samosprávu nástroj, který k dosažení požadovaného cíle vůbec nemůže sloužit, resp. který by byl pro řešení konkrétního cíle zcela evidentně nevhodný (srov. přiměřeně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 2. 2016, č. j. 1 As 67/2015-42). Zařazení pozemků navrhovatele do územní rezervy však takovýmto excesivním pochybením (svévolí) bez dalšího není. Územní rezerva je komplexní nástroj, který má zajistit prověření možnosti využití daného území především z hlediska potřeby plánovaného účelu jeho využití a z hlediska nároků tohoto plánovaného účelu využití (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2023, č. j. 7 As 21/2021-69).

[30] Poslední z kasačních námitek směřuje do vymezení lokálního biokoridoru. Krajský soud vyšel z toho, že odpůrkyně uvedla, že biokoridor byl původně veden souběžně s pozemkem parc. č. XP ve vlastnictví stěžovatelů, ale jeho trasa byla upravena po změně vedení uvažované trasy přeložky energetického vedení z podobných důvodů, pro které byla zvolena územní rezerva a její trasa. Výsledné řešení má zajistit, aby nedocházelo k fragmentaci krajiny a byla zajištěna vazba na navazující prvky ÚSES. Krajský soud pak poukázal na to, že podle grafické části napadeného územního plánu předmětný biokoridor vede z prostoru lokálního biocentra *LC 19 Horní únětické rybníky*, na kterou navazuje z východní i západní části regionální biokoridor *RK 1137 Únětický háj-údolí Vltavy* (str. 90 až 91 textové části napadeného územního plánu). Biokoridor byl jako prvek ÚSES zmapován a evidován od roku 1993, resp. 1997 v databázi Okresního generelu ÚSES (str. 91 a 94 odůvodnění napadeného územního plánu). Biokoridor propojuje lokální biocentrum *LC Sady u Úholiček* na území obce Úholičky a lokální biocentrum *LC 19 Horní únětické rybníky*, které navazuje na regionální biokoridor *RBK 1137 Únětický háj-Údolí Vltavy*. Na tyto závěry stěžovatelé reagovali toliko v obecnosti. Opakovaně poukázali na neúčelnost trasy biokoridoru a na to, že vede odnikud nikam. S ohledem na výše uvedené však kasační soud souzní s tím, že biokoridor naopak účelně propojuje prvky ÚSES a spojuje krajinu, zohledňuje i sousedící biocentra (k tomu blíže i str. 96 a 97 územního plánu). Soud se taktéž ztotožnil s tím, že v dané věci, krom podkladů vymezených na str. 97 územního plánu, odpůrkyně vyšla i ze stanoviska Městského úřadu Černošice, odbor životního prostředí, ze dne 27. 6. 2022, č. j. MUCE 100534/2022 OZP/Bo. Představy stěžovatelů se pak míjí s požadavky zákona na vymezení biokoridoru. Jeho vymezení souvisí s úkolem územního plánování vytvářet podmínky pro ochranu území podle zvláštních právních předpisů před negativními vlivy záměrů na území a navrhopat kompenzační opatření (srov. rozsudek č. j. 7 As 363/2019-67). Ostatně o nutnosti zřídit biokoridor v území, v němž jsou situovány pozemky stěžovatelů byl jejich právní předchůdce informován již při jednáních se zástupci odpůrkyně (srov. zápis ze dne 31. 5. 2004, ve spise krajského soudu na č. l. 71; odpověď starosty ze dne 16. 6. 2004, ve spise krajského soudu na č. l. 70). Šlo dokonce o jednu z podmínek pro další jednání o možné výstavbě. Soud pak připomíná, že na str. 94 územního

plánu se výslovně stanoví, jaká fauna a flóra se vyskytuje v jednotlivých lokálních biokoridorech, k jejichž propojení dojde.

[31] K případné alternativní trase stěžovatelé, stejně jako u vymezení územní rezervy, nic bližšího neuvedli. Varianta přijatá v územním plánu pak nepostrádá odůvodnění. Soud dále v počínání odpůrkyně neshledal ani svévoli či diskriminaci, které stěžovatelé vymezují toliko v obecné rovině. Změny v území jsou logické, ucelené a vycházejí z uvážení samosprávy, které neopustilo rámec zákonnosti.

[32] Závěrem soud připomíná, že podle ustálené judikatury není vlastník pozemků opatřením obecné povahy zkrácen na svých právech, jestliže schválené funkční využití pozemků odpovídá dosavadnímu faktickému způsobu jejich využívání. Odkázat lze například na rozsudky ze dne 23. 5. 2013, č. j. 7 AOs 4/2012-31, ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 Ao 2/2011-17, či ze dne 8. 2. 2012, č. j. 6 Ao 8/2011-74, kde Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že *„aktuální způsob využití dotčeného pozemku odpovídá definici veřejného prostranství. Nejvyšší správní soud tedy konstatuje, že napadeným opatřením obecné povahy nedošlo k neproporcionálnímu zásahu do vlastnického práva navrhovatele, neboť územní plán pouze popsal realitu, tedy aktuální způsob využití pozemku navrhovatele. Skutečnost, že odpůrce napadeným opatřením obecné povahy nezměnil reálný stav užívání pozemku, ani že nezměnil účelové určení pozemku tak, aby na něm mohla proběhnout výstavba podle představ navrhovatele, nemůže být kvalifikováno jako nezákonnost, neboť to je projevem procesu územního plánování, které je výrazem práva obce na samosprávu.“* Navrhovatelé již v námitce ze dne 17. 5. 2021 uvedli, že *„pozemky nemají zemědělskou, ani jinou funkci, pouze sečou se 2x ročně.“* Faktické využití těchto pozemků, (spekulativně) zakoupených za účelem výstavby nemovitostí, se tak nemění. Nejde tak ani o případ obdobný tomu, který soud projednal v rozsudku ze dne 15. 3. 2021, č. j. 1 As 337/2018-48, č. 4191/2021 Sb. NSS, na který poukazovali stěžovatelé v souvislosti s diskriminací a svévolí odpůrkyně. Ta dané faktické využití pozemku v podstatné míře nezměnila. Jde-li o umístění územní rezervy a biokoridoru, tyto dostatečně objasnila, přičemž stěžovatelé v řízení proti těmto zásahům brojili toliko velmi obecně.

[33] 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. zamítl.

[34] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1, věty první s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelé nebyli v řízení o kasační stížnosti úspěšní, právo na náhradu nákladů jim proto nenáleží. Úspěšné odpůrkyni právo na náhradu účelně vynaložených nákladů řízení o kasační stížnosti naopak přísluší. V rozsudku ze dne 25. 8. 2020, č. j. 8 As 102/2018-62, Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že pokud *„nebude prokázán opak, lze vycházet z toho, že obce, které nejsou obcemi s rozšířenou působností, standardně nemají vlastního právníka (osobu s vysokoškolským právnickým vzděláním, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno k výkonu advokacie, viz § 105 odst. 2 s. ř. s.), který by jim byl schopen při obhajování územně plánovací dokumentace pomoci v řízení před Nejvyšším správním soudem. Náklady na advokáta, který je bude zastupovat, tak budou náklady účelně vynaloženými, i pokud nepůjde o stěžovatele, u něhož je takové zastoupení povinné.“* Odpůrkyně byla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, není obcí s rozšířenou působností a z ničeho ani neplyne, že by zaměstnávala osobu s vysokoškolským právnickým

pokračování

vzděláním, proto soud dospěl k závěru, že není na místě postupovat analogicky v intencích nálezů Ústavního soudu z 23. 11. 2010, sp. zn. III. ÚS 2984/09-1, a náklady řízení úspěšnému odpůrci z důvodů zvláštního zřetele hodných nepřiznat podle § 60 odst. 7 s. ř. s.

[35] V projednávané věci lze za účelně vynaložené náklady označit jeden úkon právní služby zástupce odpůrkyně spočívající v podání vyjádření ke kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)]. Odměna za jeden úkon právní služby činí 3 100 Kč [§ 7 bod 5 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu], k této částce je třeba připočíst 300 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu jako paušální náhradu hotových výdajů. Zástupce odpůrkyně je plátcem daně z přidané hodnoty. Odměnu je proto třeba navýšit o tuto daň ve výši 21 %. Celkem se tak jedná o částku 4 114 Kč, jež jsou stěžovatelé povinni zaplatit odpůrkyni k rukám jejího právního zástupce. Ke splnění této povinnosti stanovil soud stěžovatelům přiměřenou lhůtu 30 dnů.

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

V Brně dne 25. října 2024

Lenka Krupičková
předsedkyně senátu