



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty, soudkyně Michaely Bejčkové a soudce Faisala Husseiniho v právní věci navrhovatele: **Ing. D. N.**, zastoupen advokátem Mgr. Jiřím Nezhybou, Údolní 567/33, Brno, proti odpůrkyni: **obec Husinec**, U Radnice 64, Husinec, zastoupená advokátem Mgr. Martinem Dymáčkem, LL.M., Na Poříčí 1067/25, Praha 1, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy, v řízení o kasační stížnosti navrhovatele proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 26. 6. 2024, čj. 59 A 15/2023 - 157,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Navrhovatel **je povinen** zaplatit odpůrkyni na náhradu nákladů řízení částku **4 114 Kč** k rukám advokáta Mgr. Martina Dymáčka, LL.M., **do 30 dnů** od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

1. Vymezení věci

[1] Zastupitelstvo odpůrkyně schválilo dne 28. 3. 2022 opatření obecné povahy č. 1/2022 – Územní plán obce Husinec. Navrhovatel podal u krajského soudu návrh na zrušení územního plánu mj. v textové a grafické části vymezující plochu RN – rekreace na přírodních plochách (bez staveb), a to ve vztahu k pozemkům p. č. XA, XB, XC, XD a st. XE, jehož součástí je stavba č. ev. XF vše k. ú. H. u Ř. (navrhovatel je spoluvlastníkem těchto pozemků).

[2] Krajský soud shledal územní plán v uvedené části nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů a pro vnitřní rozpornost, a tedy nesrozumitelnost. Rozsudkem

ze dne 10. 7. 2023, čj. 59 A 15/2023 - 77, ve výroku I zrušil napadený územní plán v rozsahu textové a grafické části vymezující plochu RN na pozemcích navrhovatele.

[3] Proti rozsudku krajského soudu podala odpůrkyně kasační stížnost, které NSS vyhověl. Rozsudkem ze dne 26. 4. 2024, čj. 10 As 223/2023 - 72, zrušil napadený rozsudek ve výrocih I a III a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[4] Následně krajský soud návrh zamítl shora označeným rozsudkem.

2. Kasační stížnost a vyjádření odpůrkyně

[5] **Navrhovatel (stěžovatel)** napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[6] Namítá nesprávné posouzení intenzity zásahu do práv stěžovatele územním plánem. Stěžovatel uplatnil dne 6. 8. 2019 (ve fázi společného jednání proti návrhu územního plánu) připomínky a následně námitky (až po uplynutí lhůty k jejich podání). Proto se krajský soud zabýval otázkou, zda může být aplikována výjimka umožňující přezkum proporcionality územního plánu, jak ji vymezila judikatura. Intenzitu zásahu však posoudil nedostatečně a nesprávně. Ta je u stěžovatele plně srovnatelná se zásahy, u nichž správní soudy shledaly, že se blíží vyvlastnění (např. rozsudek NSS ze dne 23. 5. 2013, 7 Aos 4/2012 - 31). V důsledku územního plánu je vlastnické právo stěžovatele fakticky vyprázdněno a zbývá mu holé vlastnictví. Je mu zakázáno pozemky oplotit, a proto ztratil možnost zamezit vstupu veřejnosti. I přes nesouhlas a zákazy stěžovatele (cedule „*zákaz vstupu*“ umístěné na hranicích pozemků) veřejnost na jeho pozemky svévolně vstupuje a chová se, jako by šlo o veřejné prostranství. Pozemky jsou v důsledku územního plánu fakticky užívány jako veřejné prostranství. Oplocení pozemků je jedinou možností, jak stěžovatel může zajistit jejich užívání pro soukromé účely. O intenzitě zásahu do práv stěžovatele svědčí také to, že orgán územního plánování znemožňuje stěžovateli provedení opravy stávajícího oplocení, jak stěžovatel uvedl v řízení před krajským soudem v podání ze dne 21. 6. 2024. Zásah do práv stěžovatele je o to závažnější, že regulativ v podobě zákazu oplocení v ploše RN byl do návrhu územního plánu doplněn až po veřejném projednání konaném dne 23. 9. 2021, aniž byl poté návrh opět zveřejněn a bylo umožněno k němu podat námitky a připomínky. Skutečnost, že územní plán neumožňuje vyvlastnění pozemků a nezřizuje k nim předkupní právo, ještě neznamená, že nemůže jít o zásah blížící se vyvlastnění.

[7] Intenzivní zásah do práv stěžovatele představuje také znemožnění výstavby jiných než dočasných staveb na jeho pozemcích. Předchozí územní plán umožňoval na pozemcích stěžovatele výstavbu až 16 rodinných domů s až dvěma byty. Na tehdejší úpravě územního plánu se stěžovatel finančně podílel, a proto měl legitimní očekávání, že jeho pozemky zůstanou zařazeny v této ploše (a stěžovatel zde postaví domy pro své rodinné příslušníky). Záměr stěžovatele byl odpůrkyni znám a již k němu byla vypracována architektonická studie. Územní plán zcela vyloučil zastavitelnost stěžovatelových pozemků trvalými stavbami. Věci řešené NSS v rozsudcích ze dne 26. 10. 2016, čj. 10 As 183/2016 - 35, a ze dne 27. 9. 2023, čj. 7 As 18/2023 - 31, jsou se situací stěžovatele neporovnatelné.

pokračování

[8] Správné hodnocení intenzity zásahu do práv stěžovatele je klíčové pro posouzení možnosti soudního přezkumu proporcionality a z hlediska nároků na podrobnost odůvodnění územního plánu. Nesporné je splnění podmínky, že zásah do práv stěžovatele musel být odpůrkyni znám již v době přípravy územního plánu. Odpůrkyně těžko mohla v důsledku včasného neuplatnění námitek dospět k závěru, že stěžovatel od svého záměru upustil (navíc stěžovatel námitky – byť opožděně – podal).

[9] Krajský soud měl posoudit zásah do práv stěžovatele jako blížící se vyvlastnění a měl přistoupit k přezkumu proporcionality. Napadený rozsudek je v tomto ohledu nezákonný.

[10] Stěžovatel poukazuje na nálezy Ústavního soudu ze dne 1. 7. 2014, sp. zn. I. ÚS 581/14, a ze dne 9. 10. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 15/96. Z nich dovozuje, že u kolize vlastnického práva a veřejného statku je nutné stanovit podmínky, při jejichž splnění má prioritu buď základní právo, nebo veřejný statek. Územní plán tuto podmínku nesplňuje. Odůvodnění toho, zda se na pozemcích stěžovatele nachází veřejné prostranství, je nejednoznačné a matoucí. Nadto neobsahuje úvahy, proč je namístě upřednostnit veřejné užívání pozemků stěžovatele a jejich nezastavitelnost před ochranou vlastnického práva. Tato úvaha není ani v rozsudku krajského soudu. Není tak vyvrácena námitka stěžovatele, že vymezení plochy RN na pozemcích stěžovatele je projevem svévole odpůrkyně.

[11] Dále stěžovatel namítá nesprávné posouzení přiměřenosti a dostatečnosti odůvodnění zásahu do práv stěžovatele územním plánem, a to v kontextu zásady kontinuity územního plánování. S pozemky stěžovatele bylo dlouhodobě počítáno jako se zastavitelnými. Územní plán proto představuje významnou diskontinuitu s předchozí územněplánovací dokumentací. Taková změna musí být řádně odůvodněna a vycházet z podstatné změny poměrů v území. Nepodání námitek nemá vliv na požadavek řádného odůvodnění diskontinuální změny územního plánu. Odpůrkyně je vázána svými dřívějšími rozhodnutími na poli územního plánování a nemůže je svévolně měnit, a to ani v souvislosti s případnými změnami v politické reprezentaci obce. Má-li dojít ke změně funkčního určení ploch, musí být podložena dostatečně závažnými důvody, opírajícími se buď o relevantní změnu okolností, nebo o to, že původní řešení je věcně nesprávné a vede k závažné kolizi s veřejným zájmem. Územní plán neobsahuje dostatečné odůvodnění diskontinuální změny přístupu odpůrkyně ke stěžovatelovým pozemkům. Odpůrkyně nezdůvodnila, proč je nutné zvýšeně chránit významný krajinný prvek (VKP) Močidla, ačkoliv doposud nebyla zastavitelnost stěžovatelových pozemků s ochranou VKP v kolizi. Stěžovatelovy pozemky mají pro VKP Močidla i obecně z přírodního hlediska nízký význam (viz odborný posudek zpracovaný dne 12. 7. 2023 Ing. K. a RNDr. S.). Odůvodnění územního plánu neobstojí pro svoji obecnost a nepřesvědčivost (vůbec nezdůvodňuje, proč právě pozemky stěžovatele jsou zařazeny do ploch RN) a krajský soud na něj pouze odkázal. Mělo být jasně vysvětleno, proč muselo být vlastnické právo stěžovatele zásadně omezeno a proč není výsledné řešení ve vztahu ke stěžovateli zjevně nepřiměřené, nezdůvodnitelné či diskriminační.

[12] Stěžovatel navrhl, aby NSS zrušil rozsudek krajského soudu a rovněž napadenou část územního plánu ke dni vyhlášení rozsudku a uložil odpůrkyni povinnost nahradit stěžovateli náklady řízení. Alternativně navrhl, aby NSS zrušil rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[13] **Odpůrkyně** se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnila se závěrem krajského soudu, že regulace týkající se pozemků stěžovatele není srovnatelná s vyvlastněním a proporcionalita přijatého řešení nemůže být předmětem přezkumu v této věci. Veřejným prostranstvím se pozemky nestanou tím, že je podle územního plánu nelze oplotit. Namíste není ani argument, že územní plán změnil vlastnické právo stěžovatele na pouhé holé vlastnictví. Veřejná přístupnost je pouze jednou z možností budoucího využití. Soukromé užití pozemků není územním plánem dotčeno a je umožněna výstavba dočasných staveb. Zásah blížící se vyvlastnění není způsoben ani tím, že územní plán neumožňuje na pozemcích realizovat trvalé stavby a oplocení a je limitován ohledně zastavitelnosti. Jedná se pouze o změnu funkčního využití pozemků, která není srovnatelná s vyvlastněním. Proto není důvod k posuzování přiměřenosti přijatého řešení.

[14] V rozsudku NSS čj. 7 Aos 4/2012 - 31, který stěžovatel citoval, spočívá zásah do vlastnického práva ve stanovení podmínky zachování průchodu přes pozemek. To však v žádném směru nelze srovnávat s touto věcí. Stěžovatelovy pozemky nejsou územním plánem vymezeny jako veřejné prostranství ani nejsou určeny pro obecné užívání. Je na stěžovateli, jakým způsobem bude pozemky užívat a zda s odpůrkyní uzavře smlouvu, na jejímž základě by se pozemky zpřístupnily veřejnosti. Intenzita zásahu do vlastnického práva je nižší než v citovaném rozsudku. Z rozsudku NSS čj. 10 As 183/2016 - 35 plyne, že zásah srovnatelný s vyvlastněním nelze dovozovat ani při značném omezení zastavitelnosti (min. 30 % řešeného území určeno pro veřejné užívání). Stěžovatel se měl bránit v procesu pořizování územního plánu. Podle rozsudku NSS čj. 7 As 18/2023 - 31 nemůže soud bez závažných důvodů porušit právní jistotu dalších účastníků, jestliže účastník nepodal (bez objektivních důvodů) námitky.

[15] Nemůže obstát ani argument stěžovatele, že zásah do jeho vlastnického práva je intenzivního charakteru, neboť podle předchozího územního plánu bylo na pozemcích stěžovatele možné realizovat výstavbu až 16 rodinných domů s bytovými jednotkami. Požadavek na kontinuitu územního plánování nesmí znemožnit revizi existujícího stavu. Hlavní koncepcí územního plánu je rozvoj veřejné vybavenosti včetně rekreačních a sportovních ploch, stabilizace a rozvoj veřejných prostranství a sídelní zeleně, ochrana přírody a krajiny vč. VKP a posílení jejich provázanosti a logiky. Není možné připustit úplnou dominanci stavebních ploch. Proto se navrácí úloha přírodních prvků tam, kde jsou k tomu předpoklady. Podle předchozího územního plánu spadaly stěžovatelovy pozemky do smíšené obytné plochy s rodinnou rekreací v zeleni SOZ4, pro kterou byl stanoven minimální podíl zeleně 70 %. Řešení územního plánu tedy navazuje na původní regulaci. Územní plán je kompromisním řešením. Část plochy, na které je VKP Močidla vymezen, ponechává určenou pro výstavbu a druhou část vyjímá (plocha Z 10). Navíc celá východní část plochy Z 10 se nachází za rekreačními objekty umístěnými na ploše Z 24. Využití plochy Z 10 k bydlení by tak zcela nelogicky vedlo k rozšíření ploch bydlení na okraj zástavby až za tuto rekreační plochu. Původní územní plán stanovoval zcela nevhodné řešení.

[16] Odpůrkyně se v návaznosti na návrh územního plánu sešla se stěžovatelem dne 22. 7. 2019 a sdělila stěžovateli své požadavky a důvody k vymezení plochy RN. V souvislosti s tímto jednáním podal stěžovatel připomínky. Odpůrkyně následně upravila návrh územního plánu pro veřejné projednání. Stěžovatel dále nepodal námitky

pokračování

ani připomínky, ačkoliv věděl, že odpůrkyně pracuje na územním plánu. To nemůže jít k tíži odpůrkyně. Odpůrkyně neměla důvod se domnívat, že stěžovatel s upraveným návrhem územního plánu nesouhlasí.

[17] Odpůrkyně zohlednila zájem stěžovatele na výstavbě rodinných domů a současně zájem na regulaci nové výstavby a zachování přírodního charakteru daného území, to vše při zvážení principu kontinuity územního plánování. Plocha RN je řádně zdůvodněna a vymezena vhodným, potřebným a přiměřeným způsobem.

[18] Odpůrkyně navrhla, aby NSS kasační stížnost zamítl.

[19] V **replíce stěžovatel** setrval na svém návrhu. Zopakoval, že jeho pozemky jsou v důsledku územního plánu fakticky přístupné. Oplocení je jedinou možností, jak zajistit užívání pro soukromé účely. Odpůrkyni musí být faktický stav znám. Přes část pozemků stěžovatele v ploše Z 09 je navíc zřízen průchod P 8, který propojuje plochu RN a plochu DS (komunikaci). Dále je zřízen průchod P 13 přes plochu Z 08. I to svědčí o tom, že stěžovatelovy pozemky jsou veřejně přístupné. Označení plochy RN (Z 10) za veřejné prostranství bylo pouze účelově vypuštěno. Zřízení veřejného průchodu je plně srovnatelné se situací v rozsudku NSS čj. 7 Aos 4/2012 - 31.

[20] Stěžovatel dále koriguje tvrzení odpůrkyně týkající se plochy Z 24. Objekty tam postavené jsou ve skutečnosti využívány pro trvalé bydlení, a proto není namístě argument, že využití plochy Z 10 k bydlení by vedlo k rozšíření ploch bydlení až na okraj zástavby za rekreační plochu.

[21] Stěžovatel rovněž uvedl, že plocha Z 10 byla v návrhu územního plánu vymezena jako veřejné prostranství. V opožděných námitkách stěžovatel brojil proti vymezení veřejného prostranství na svých pozemcích. Odpůrkyně nemůže tvrdit, že jí nebyly známy výhrady stěžovatele, a proto se domnívala, že stěžovatel souhlasí. Ačkoliv bylo ve finálním územním plánu odstraněno výslovné označení plochy Z 10 za veřejné prostranství, zůstaly v něm další regulativy – zřízení průchodů a zákaz oplocení. Odpůrkyně se svévolně snaží zbavit povinnosti platit stěžovateli finanční plnění za veřejné užívání pozemků stěžovatele. Zákazové cedule jsou ignorovány a soustavně odstraňovány, což má za následek majetkovou újmu.

[22] Není správné tvrzení odpůrkyně, že nebylo k dispozici žádné mírnější řešení. Stěžovatel ve včasných připomínkách navrhoval například umožnění výstavby pro bydlení na svých pozemcích v celém rozsahu, se zakotvením limitu počtu staveb a podmínky velké výměry budoucích pozemků. To by uspokojilo jak stěžovatele, tak zájem odpůrkyně na snížení hustoty osídlení, zpomalení nárůstu obyvatel a ochranu přírodních prvků. Stávající řešení vylučuje (bez dostatečného odůvodnění) trvalou zástavbu na naprosté většině stěžovatelových pozemků.

[23] Odpůrkyně postupovala vůči stěžovateli diskriminačně. Rozdílné zacházení stěžovatel pozoruje u ploch Z 08, Z 09, Z 12, Z 13 či Z 07. U plochy Z 08 (ve vlastnictví stěžovatele) lze zřídit trvalé stavby a oplocení, přitom jsou také na okraji zástavby.

Vůči ploše Z 08 odpůrkyně zřídila předkupní právo. Účelovost jejího postupu je tak zcela zjevná.

3. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[24] Kasační stížnost není důvodná.

3.1 Námitky podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[25] Ačkoliv stěžovatel uvedl, že kasační stížnost podává pouze z důvodu nesprávného právního posouzení [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], jeho argumentace ve skutečnosti odpovídá také důvodům ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., tj. z důvodu nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Podle stěžovatele totiž 1. krajský soud nedostatečně posoudil intenzitu zásahu do práv stěžovatele, 2. územní plán ani napadený rozsudek neobsahují úvahu o upřednostnění veřejného statku oproti vlastnickému právu, 3. odůvodnění otázky, zda je na pozemcích stěžovatele vymezeno veřejné prostranství, je nejednoznačné a matoucí, a 4. v územním plánu chybí dostatečné odůvodnění diskontinuální změny a také toho, proč je nutné zvýšeně chránit VKP Močidla.

[26] NSS se tedy nejprve zabýval námitkami podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. K tomu úvodem předesílá, že jestliže krajský soud přezkoumá opatření obecné povahy (územní plán), které je nepřezkoumatelné, zatíží vadou nepřezkoumatelnosti i svůj rozsudek (srov. rozsudek NSS ze dne 13. 6. 2007, čj. 5 Afs 115/2006 - 93). Takovou vadu ovšem NSS neshledal.

[27] Krajský soud v bodech 39-47 napadeného rozsudku dostatečně a srozumitelně vysvětlil, proč podle něj nebyly splněny podmínky pro přezkum proporcionality územního plánu. Také objasnil, proč se zásah do stěžovatelových práv neblíží vyvlastnění (ve smyslu judikatury NSS).

[28] Ke střetu vlastnického práva stěžovatele a veřejného zájmu se krajský soud vyjádřil zejm. v bodě 47 napadeného rozsudku. Uvedl, že nemůže vážit soukromý a veřejný zájem, neboť navrhovatel v procesu pořizování a vydání územního plánu neuplatnil včasné námitky. Proto nelze ani odpůrkyni vytýkat, že se proporcionality nezabývala (ve stěžovatelem nyní požadovaném rozsahu). V bodech 48-58 napadeného rozsudku krajský soud vysvětlil, proč odpůrkyně územní plán dostatečně odůvodnila, a to rovněž ohledně diskontinuity původního územního plánu s přijatým řešením (a NSS s tímto závěrem souhlasí, podrobněji níže).

[29] Pro úplnost NSS uvádí, že nálezy ÚS sp. zn. I. ÚS 581/14 se týkal skutkově a právně odlišné situace. ÚS se v něm zabýval restitučním sporem, konkrétně tím, zda bylo možné vydat pozemek, u něhož potenciální restituentka (hl. m. Praha) tvrdila, že jej nelze vydat jinému restituentovi (původnímu vlastníku), protože je obecně užíván a bezprostředně souvisí s místní komunikací. V uvedeném kontextu ÚS poměřoval soukromý a veřejný zájem, aby zdůvodnil, proč není možná tzv. naturální restituce řešeného pozemku. Pro tuto věc (resp. otázku proporcionality konkrétního přijatého řešení, nepodal-li stěžovatel včasné námitky v procesu pořizování a vydání územního plánu) nelze z citovaného nálezu ÚS

pokračování

dovodit žádnou myšlenku, která by podstatně měnila posouzení krajského soudu. Totéž platí o nálezu ÚS sp. zn. Pl. ÚS 15/96, který se týkal prodeje bytů ozbrojených složek v domech ve vlastnictví města (a ÚS v něm precizoval test proporcionality při kolizi základních práv a svobod a veřejných statků).

[30] K otázce vymezení veřejného prostranství na pozemcích stěžovatele se krajský soud vyjádřil zejm. v bodech 52 a 57 napadeného rozsudku. V bodě 54 napadeného rozsudku krajský soud uvedl, že NSS implicitně vyvrátil dřívější závěr krajského soudu o svévolném postupu odpůrkyně (jenž souvisel s nesprávným posouzením vnitřní rozpornosti územního plánu).

[31] Kasační námitky odpovídající důvodům podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. nejsou důvodné.

3.2 Námitka nesprávného posouzení intenzity zásahu do práv stěžovatele

[32] Dále se NSS zabýval otázkou nesprávného posouzení intenzity zásahu do práv stěžovatele. K tomu rekapituluje dosavadní obecná východiska, jak je vymezila judikatura.

[33] Územní plán reguluje možné způsoby využití určitého území. Vlastníci nemovitých věcí, které podléhají územnímu plánu, mohou své vlastnické právo vykonávat pouze v jím stanovených mezích. Územní plán tedy může představovat omezení ústavně zaručeného práva vlastnit majetek (čl. 11 Listiny základních práv a svobod). Musí se tak ovšem dít z ústavně legitimních důvodů, jen v nezbytně nutné míře, nediskriminačním a co nejšetrnějším způsobem.

[34] Vlastníci jsou zásadně povinni (jsou-li splněny další podmínky) strpět i bez svého souhlasu omezení, která pro ně vyplývají z územního plánu, nepřesáhnou-li určitou míru, kterou lze po každém vlastníkovi spravedlivě požadovat. Jaká míra je spravedlivá, je nutno posoudit vždy v konkrétním případě s přihlédnutím k rozhodným okolnostem. Přípustný je i zásah přesahující spravedlivou míru, aniž s tím vlastník souhlasí. Pak je ovšem namíste uvažovat o poskytnutí náhrady za omezení (která se řeší mimo rámec procesu tvorby územního plánu).

[35] Rozsah soudního přezkumu územního plánu ovlivňuje procesní aktivita (či pasivita) navrhovatele v procesu pořizování a vydávání územního plánu. Mohl-li navrhovatel při přiměřené péči o svá práva uplatnit námitky či připomínky týkající se procesu přijímání, věcné správnosti (zákonnosti) či neproporčních důsledků územního plánu a bez objektivních důvodů tak neučinil, nemohou soudy – bez závažného důvodu – porušit právní jistotu dalších účastníků, kteří svá práva prosazovali již v průběhu pořizování územního plánu (a následně jej respektují).

[36] Ve vztahu ke zkoumání proporcionality tedy platí, že není možné požadovat, aby soud provedl odborné poměření veřejného zájmu a ochrany vlastnictví navrhovatele, aniž je před ním provedl příslušný správní orgán. Takový postup by byl v rozporu s ústavní zásadou dělby moci, právem na samosprávu i s ochranou právní jistoty dalších účastníků.

[37] Výjimka z popsaného principu je dána tehdy, musel-li být pořizovateli územního plánu zásah do vlastnického práva navrhovatele zcela zjevný a dosahuje-li značné intenzity, blíží se vyvlastnění. Pouze v takovém případě je namíste soudní přezkum nepřiměřenosti (disproporcionality) přijatého řešení, přestože navrhovatel bez objektivních důvodů neuplatnil včasné námitky či připomínky.

[38] NSS se v minulosti vícekrát zabýval tím, zda za konkrétních okolností řešené věci byla popsána výjimka naplněna, či nikoliv. Tak například NSS shledal, že vytvoří-li územní plán průchod přes pozemky vlastníků, *jedná se o* natolik závažný zásah blíží se vyvlastnění, že je třeba přistoupit k ochraně jejich práv i přes jejich procesní pasivitu. Stejně je třeba postupovat tehdy, je-li část pozemku vlastníka zařazena do plochy veřejného prostranství.

[39] Zmíněná výjimka se naopak (bez dalšího) *neuplatní* tehdy, stanoví-li územní plán nový způsob využití území a omezí další výstavbu oproti předchozí regulaci. Zásah do vlastnického práva blíží se vyvlastnění nelze zpravidla dovodit ani u značného omezení zastavitelnosti (v tehdy řešené věci byla zastavitelnost omezena o 30 % ve prospěch veřejných prostor).

[40] K obecným judikатурním východiskům podrobněji viz usnesení NSS ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009 - 120, č. 1910/2009 Sb. NSS, a ze dne 16. 11. 2010, čj. 1 Ao 2/2010 - 116, č. 2215/2011 Sb. NSS, a rozsudky NSS ze dne 19. 5. 2011, čj. 1 Ao 2/2011 - 17, ze dne 7. 10. 2011, čj. 6 Ao 5/2011 - 43, ze dne 8. 2. 2012, čj. 6 Ao 8/2011 - 74, a ze dne 29. 1. 2020, čj. 1 As 177/2019 - 23.

[41] V posuzované věci není sporné, že stěžovatel nepodal včasné námitky proti návrhu územního plánu (aniž pro to byly objektivní důvody). Proto nemůže být předmětem soudního přezkumu proporcionalita přijatého řešení, ledaže by soud shledal naplnění podmínek výše uvedené výjimky (bod [37] tohoto rozsudku). NSS souhlasí s krajským soudem, že tak tomu v nyní posuzované věci není.

[42] Podstatou regulativu Z 10 (RN), který územní plán vymezil, se již NSS jednou zabýval (v podrobnostech viz body 49 a 51 rozsudku čj. 10 As 223/2023 - 72 a body 46-47 nyní napadeného rozsudku krajského soudu). Plocha Z 10 (RN) je vymezena multifunkčně. Možné (přípustné) je tedy jednak soukromé užívání vlastníkem, jednak – ovšem výhradně po předchozí dohodě s vlastníkem – může v budoucnu na pozemcích vzniknout veřejné prostranství. Takovou dohodu stěžovatel jistě může podmínit finančními požadavky.

[43] Stěžovatel je územním plánem (oproti původnímu územnímu plánu) omezen, neboť v ploše Z 10 (RN) nelze realizovat trvalé stavby ani oplocení (s výjimkou dětských hřišť). Taková regulace však není srovnatelná s vyvlastněním ani s věcí řešenou v rozsudku NSS čj. 7 As 4/2012 - 31. Tam byl územním plánem fakticky zřízen průchod přes pozemky vlastníků – navrhovatelů. Užívání pozemků tak bylo značně omezeno, neboť muselo zohlednit faktické užívání pozemku veřejností (cizími osobami). V této věci je stěžovatel oprávněn i nadále pozemek užívat výhradně pro své soukromé účely a vyloučit jakékoliv užívání cizími osobami. Na pozemku si může umístit dočasné a mobilní stavby (mj. pro sezonní a krátkodobá rekreační využití, tj. čistě pro svou vlastní potřebu). Zároveň lze umístit informační cedule o tom, že pozemek je soukromý a vstup cizím osobám je zakázán.

pokračování

Za popsané situace nelze hovořit o zásahu do vlastnického práva stěžovatele, jenž by se blížil vyvlastnění. Regulativ plochy Z 10 (RN) vymezuje nový způsob využití území, který tak závažné intenzity nedosahuje. Jak správně uvedl již krajský soud, stěžovateli není odňato jeho vlastnické právo, a to právně ani fakticky.

[44] Pro úplnost NSS opět zdůrazňuje, že územní plán nečiní z pozemků stěžovatele veřejné prostranství (v podrobnostech viz zejm. body 45-52 rozsudku NSS čj. 10 As 223/2023 - 72). Proto nemůže být jeho důsledkem, že veřejnost užívá stěžovatelovy pozemky. Takovou právní a v důsledku ani faktickou souvislost zde vysledovat nelze (jakkoliv má NSS pochopení pro subjektivní přesvědčení stěžovatele, že rušení jeho držby je způsobeno územním plánem, nelze tomuto závěru přisvědčit). Jinými slovy, tvrzené faktické narušování soukromého práva stěžovatele je pro tuto věc irelevantní. Jestliže osoby nerespektují soukromé vlastnictví stěžovatele a vstupují na jeho pozemky navzdory zákazovým cedulím, nezbyvá než stěžovatele s případnou obranou odkázat například na občanské soudní řízení či na policii.

[45] NSS souhlasí také s názorem krajského soudu, že předmětem tohoto soudního řízení není otázka, zda správní orgány správně aplikují regulativy územního plánu ve vztahu k provedení opravy oplocení. Také tato skutečnost je pro posouzení věci bez významu, resp. není možné ji řešit v tomto řízení. Zcela nad rámec nezbytného posouzení NSS uvádí, že územní plán nemá vliv na již pravomocná správní rozhodnutí, a to s ohledem na princip právní jistoty a ochrany práv nabytých v dobré víře (srov. bod 28 rozsudku NSS ze dne 25. 6. 2014, čj. 8 AOs 4/2013 - 50).

[46] Stěžovatel v kasační stížnosti uvedl, že zákaz oplocení v ploše RN byl do návrhu územního plánu doplněn až po veřejném projednání konaném dne 23. 9. 2021, aniž byl poté návrh opět zveřejněn a bylo možné podat námitky či připomínky. Tuto dílčí procesní námitku stěžovatel poprvé uplatnil až v kasační stížnosti, a proto je nepřípustná (§ 104 odst. 4 s. ř. s.).

[47] Nepřípustná podle citovaného ustanovení je také dílčí námitka týkající se průchodů, které údajně svědčí o veřejné přístupnosti plochy Z 10. Tu stěžovatel poprvé uplatnil až v replice k vyjádření odpůrkyně v řízení o kasační stížnosti. Zcela nad rámec nezbytného posouzení NSS uvádí, že zřízení průchodů na okolních plochách, byť by se jednalo o veřejné průchody, samo o sobě nemůže z plochy Z 10 činit veřejné prostranství.

[48] Stěžovatel spatřuje zásah blížící se vyvlastnění také v tom, že mu je znemožněna výstavba jiných než dočasných staveb na jeho pozemcích. NSS považuje za vhodné zmínit kontext, resp. některé skutečnosti plynoucí ze správního spisu (v podrobnostech viz bod 19 rozsudku NSS čj. 10 As 223/2023 - 72). Ve výkresech N1 a N2 k návrhu územního plánu ke společnému jednání byly pozemky stěžovatele vymezeny jako plochy Z 09 a Z 10. Plocha Z 10 byla zařazena do návrhové plochy RN – rekreace na přírodních plochách (bez staveb). Plocha Z 09 se řadila zčásti do návrhové plochy BI – bydlení v rodinných domech – městské a příměstské, a zčásti do návrhové plochy ZS – zeleň soukromá a vyhrazená. Dne 6. 8. 2019 podal stěžovatel včasnou připomínku k návrhu územního plánu (ve fázi pro společné jednání; NSS opět opakuje, že v dalších fázích již žádné námitky či připomínky neuplatnil). V připomínce uvedl, že na pozemcích plánoval výstavbu rodinných domů od doby, kdy je

koupil, což zopakoval na osobním jednání se zástupci odpůrkyně dne 22. 7. 2019. Na této schůzce odpůrkyně deklarovala požadavky na snížení hustoty osídlení a zpomalení nárůstu obyvatel a zajištění průchodu po části pozemku. Stěžovatel navrhl řešení, a sice umožnění výstavby alespoň 8 staveb na pozemku p. č. 249/1, zvýšení kvóty minimální velikosti parcel a zachování průchodu. Odpůrkyně požadavkům stěžovatele částečně vyhověla, neboť ve finální verzi územního plánu přeřadila část pozemku z původní plochy Z 09 (ZS) do plochy Z 09 (BI). Také o ploše Z 10 (RN) nadále není pojednáváno jako o „*obecních loukách, které mají sloužit veřejnosti*“, jako tomu bylo původně. Ve finální verzi územního plánu je plocha vymezena jako multifunkční, tj. s připuštěním užívání k čistě soukromým účelům.

[49] Jakkoliv stěžovatel napadá toliko vymezení plochy Z 10 (RN), od uvedených skutečností nelze odhlédnout. Není sporu o tom, že v ploše Z 09 může stěžovatel realizovat trvalé stavby. Stejně tak je podle NSS zřejmé, že odpůrkyně se snažila připomínkám stěžovatele vyhovět a zapracovat je. V kontextu těchto okolností nepovažuje NSS skutečnost, že na ploše Z 10 (RN) lze realizovat pouze dočasné stavby, za zásah do vlastnického práva blížící se vyvlastnění. NSS souhlasí s krajským soudem, podle něhož – v důsledku absence stěžovatelových včasných námitek – odpůrkyně oprávněně vycházela z toho, že stěžovatel již na svých předchozích připomínkách netrvá (resp. byly uspokojivě zohledněny). Naopak nebyla povinna předpokládat, že stěžovatel se necítí být uspokojen v dostatečné míře (neboť podle jeho představy je jediným přiměřeným řešením umožnění trvalé výstavby na celé ploše Z 10). Svůj nesouhlas a případné další požadavky a stanoviska měl stěžovatel uplatnit v námitkách či připomínkách. Tím spíše lze k takovému závěru dospět poté, co odpůrkyně rozšířila rozsah zastavitelnosti stěžovatelových pozemků (byť v ploše Z 09) oproti původnímu návrhu územního plánu.

[50] Ze všech uvedených důvodů NSS dospěl k závěru, že krajský soud posoudil otázku intenzity zásahu do vlastnických práv stěžovatele správně. NSS souhlasí s krajským soudem, že změna funkčního využití pozemků stěžovatele [tj. vymezení plochy Z 10 (RN)] nemůže být důvodem pro uplatnění výše popsané výjimky (viz bod [37] tohoto rozsudku). Nebylo tedy namístě přistoupit k přezkumu proporcionality územního plánu. Kasační námitka není důvodná.

3.3 Námitka nesprávného posouzení přiměřenosti a dostatečnosti odůvodnění zásahu do práv stěžovatele v kontextu zásady kontinuity územního plánování, diskriminační přístup

[51] Stěžovatel namítl také nesprávné posouzení otázky, zda je územní plán přiměřený a dostatečně odůvodněný z hlediska kontinuity územního plánování. NSS připomíná, že nepodání námitek (či připomínek) má vliv na nároky, jež se kladou na odůvodnění územního plánu. Nepodá-li navrhovatel námitky, zpravidla nemá nárok na to, aby se pořizovatel v odůvodnění územního plánu vypořádal se změnou funkčního využití konkrétně jeho pozemků. Jen v krajních případech bude obecnost odůvodnění územního plánu představovat tak zásadní nezákonnost, že jej bude třeba zrušit. Například tehdy, bude-li odůvodnění natolik strohé, že bude fakticky chybět. Stejně tak nelze akceptovat zásadní nedostatky skutkových zjištění v průběhu pořizování územního plánu, v jejichž důsledku bude odůvodnění zcela nedostatečné (viz bod 41 rozsudku NSS ze dne

pokračování

30. 3. 2016, čj. 8 As 121/2015 - 53). Takovou vadu NSS ve shodě s krajským soudem neshledal.

[52] Lze zopakovat, že již v zadání územního plánu byl definován cíl nové regulace, a sice prověření potřeby vymezených zastavitelných ploch ve všech okrajových polohách a přistoupení k jejich redukci nebo alespoň účinnější regulaci intenzity jejich využití. V odůvodnění územního plánu odpůrkyně uvedla, že se rozhodla posílit ochranu VKP Močidla oproti předchozí regulaci, mj. s ohledem na požadavky plynoucí ze Zásad územního rozvoje Středočeského kraje. Plochy Z 09 a Z 10 se nacházejí na okraji zastavěného (resp. zastavitelného) území a odpůrkyně se k nim v odůvodnění územního plánu zcela konkrétně vyjádřila. Vysvětlila, že se snažila o kompromisní řešení mezi soukromým a veřejným zájmem. Vedle plochy Z 10 určené k rekreaci odpůrkyně vymezila plochu Z 09 určenou k bydlení, byť i ta zasahuje do VKP Močidla. Odpůrkyně dále uvedla, že plocha Z 10 je cennější z pohledu ochrany přírody a objekty pro bydlení by navíc nebyly vhodné z pohledu urbánního rozvoje (v podrobnostech viz bod 19 rozsudku NSS čj. 10 As 223/2023 - 72). Odpůrkyně dostatečně vysvětlila, proč nově vymezila plochu Z 10 (RN). Pro úplnost NSS sděluje, že stěžovatel měl uplatnit svá tvrzení o faktickém užívání objektů v ploše Z 24 pro trvalé bydlení ve včasných námitkách či připomínkách, což neučinil. V takové situaci neshledává NSS odůvodnění územního plánu nesprávným či nedostatečným, neboť úvaha odpůrkyně o urbánním rozvoji je logická a konzistentní z hlediska všech součástí územního plánu.

[53] Bez významu není ani to, že podle původního územního plánu spadaly pozemky stěžovatele do smíšené obytné plochy s rodinnou rekreací v zeleni SOZ4, pro kterou byl stanoven minimální podíl zeleně 70 %. Stěžovatel sice zdůrazňuje možnost zástavby pro bydlení, ta ovšem byla jen jedním z možných způsobů využití území a byla podmíněna výrazným podílem zeleně. NSS souhlasí s krajským soudem, že přijaté řešení do jisté míry navazuje na předchozí územní plán.

[54] Krajský soud dále správně poukázal na skutečnost, že odpůrkyně vzala v potaz též faktický stav pozemků stěžovatele. Plochu odůvodněně považovala za přírodní, a to s ohledem na blízkost lesa a zachovalé přírodní prvky. Sám stěžovatel v řízení uváděl, že na pozemcích se nachází rekreační chata a starý ovocný sad, který je zarostlý náletovými dřevinami a není udržován. Vymezení plochy RN (rekreace na přírodních plochách) tedy odpovídá faktickému stavu území. Ani v tomto ohledu NSS neshledal rozpor územního plánu se zásadou kontinuity územního plánování.

[55] Pro úplnost NSS uvádí, že stěžovatel nedisponoval žádným pravomocným územním či obdobným rozhodnutím k tvrzenému záměru výstavby rodinných domů. Ani to, že stěžovatel odpůrkyni seznámil se svými stavebními záměry, samo o sobě nemohlo odpůrkyni zavazovat, aby se jimi v procesu územního plánování řídila (srov. body 13-15 rozsudku NSS ze dne 27. 9. 2023, čj. 7 As 55/2023 - 32, a judikaturu tam citovanou).

[56] NSS uzavírá, že krajský soud správně posoudil přiměřenost a dostatečnost odůvodnění územního plánu z hlediska kontinuity územního plánování. Kasační námitka není důvodná.

[57] Stěžovatel v replice uvedl, že odpůrkyně postupovala vůči ploše Z 10 diskriminačně. Tuto námitku již posoudil krajský soud v bodě 58 napadeného rozsudku a NSS se s jeho názorem ztotožňuje (a v podrobnostech na něj odkazuje). K plochám Z 09 a Z 10 se NSS vyjádřil výše. V případě ploch Z 07 a Z 13 je jiná regulace odůvodněna již realizovaným rozparcelováním, tzv. zainvestováním či dokonce vydáním územních rozhodnutí na výstavbu rodinných domů. Plocha Z 12, která je též zastavitelná, byť se nachází mimo zastavěné území, není určena k zastavění rodinnými domy, ale má sloužit jako zeleň na veřejných prostranstvích a jako dopravní infrastruktura. Argumenty o diskriminaci ve vztahu k plochám Z 08 uplatnil stěžovatel opožděně, a proto je krajský soud nemohl vypořádat (§ 101b odst. 2 s. ř. s.). Ani dílčí námitku nesprávného posouzení diskriminačního přístupu neshledal NSS důvodnou.

[58] Závěrem NSS sděluje, že neprovedl důkaz odborným posudkem ze dne 12. 7. 2023 (viz bod [11] tohoto rozsudku), neboť posouzení významu VKP Močidla a nezbytnosti ochrany ve vztahu k pozemkům stěžovatele by bylo nadbytečné.

4. Závěr a náklady řízení

[59] Ze všech uvedených důvodů dospěl NSS k závěru, že kasační stížnost stěžovatele není důvodná, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[60] Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Naopak odpůrkyně byla ve věci úspěšná. Při přiznávání náhrady nákladů řízení NSS zohlednil usnesení rozšířeného senátu NSS z dne 31. 3. 2015, čj. 7 Afs 11/2014 - 47 (bod 29), podle něhož malá obec, která nedisponuje odborným personálem ani potřebnými finančními zdroji pro vedení složitého soudního řízení, má právo na náhradu účelně vynaložených nákladů, jež přesahují běžnou úřední činnost. Odpůrkyně je právě takovou malou obcí, která pořizovala územní plán prostřednictvím fyzické osoby splňující kvalifikační předpoklady. NSS pro úplnost konstatuje, že neshledal žádné důvody hodné zvláštního zřetele, pro které by bylo možné nepřiznat odpůrkyni náhradu nákladů řízení. NSS odpůrkyni přiznal náhradu nákladů za jeden úkon právní služby (vyjádření ke kasační stížnosti) ve výši 3 100 Kč [§ 11 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 7 bod 5 a § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)]. Dále je třeba připočíst paušální náhradu hotových výdajů podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu, tj. 300 Kč. Advokát je plátcem DPH, proto se jeho odměna zvyšuje o částku odpovídající této dani (tj. o 21 %). Celkovou částku 4 114 Kč je stěžovatel povinen uhradit odpůrkyni k rukám jejího zástupce ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e n í** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 21. listopadu 2024

Ondřej Mrákota

pokračování

předseda senátu