



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Pavla Molka a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci navrhovatelek: **a) Mgr. A. B., b) J. P.**, obě zast. JUDr. Emilem Fleglem, advokátem se sídlem K Chaloupkám 3170/2, Praha 10, proti odpůrkyni: **obec Mokrovraty**, se sídlem Mokrovraty 92, zast. Mgr. Jiřím Nezhybou, advokátem se sídlem Údolní 33, Brno, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy č. 1/2023 – Územního plánu Mokrovraty, vydaného usnesením zastupitelstva odpůrkyně ze dne 30. 3. 2023, č. 3-5/2023, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelek proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 26. 6. 2024, č. j. 41 A 7/2024-47,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Navrhovatelky **n e m a j í p r á v o** na náhradu nákladů řízení.
- III. Navrhovatelky **j s o u p o v i n n y** rovným dílem zaplatit odpůrkyni na náhradě nákladů řízení částku 4 114 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce Mgr. Jiřího Nezhyby, advokáta, se sídlem Údolní 33, Brno.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Krajský soud v Praze rozsudkem označeným v záhlaví zamítl návrh navrhovatelek podaný podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), kterým se navrhovatelky domáhaly zrušení opatření obecné povahy č. 1/2023 – Územního plánu Mokrovraty, vydaného usnesením zastupitelstva odpůrkyně ze dne 30. 3. 2023, č. 3-5/2023 (dále jen „nový územní plán“), a to v části stanovující regulativy pro využití pozemků parc. č. XA, XB, XC, všechny v katastrálním území x. Navrhovatelka a) je výlučnou vlastnící pozemku parc. č. XA a navrhovatelka b) je výlučnou vlastnící pozemků parc. č. XB a XC. V řízení před

krajským soudem brojily proti tomu, že tyto pozemky přeřadil nový územní plán z ploch zastavitelných do ploch zemědělských.

[2] Krajský soud v napadeném rozsudku neshledal, že by byl nový územní plán nepřezkoumatelný, neodůvodněný či svévolný. Uvedl, že cílem napadeného územního plánu bylo redukovat zastavitelné území a scelit pozemky, čehož dosáhl. Pro redukcii zastavitelných ploch se odpůrkyně rozhodla s ohledem na to, že populace obce dlouhodobě neroste takovým tempem, jaké předpokládal předchozí územní plán z roku 1996, v němž byly zastavitelné plochy z tohoto důvodu nadhodnocené. Odpůrkyně zároveň poukázala na kapacitu čistírky odpadních vod (dále jen „ČOV“) omezenou na počet 1 000 osob, tedy na fakt, že na velký nárůst počtu obyvatel není připravena ani po technické stránce. Proto přistoupila ke zmenšení zastavitelných ploch, a to tak, že zastavitelné plochy ponechala zejména v již existujících prolukách. Pozemky navrhovatele se v prolukách nenacházejí, zároveň na nich nebyla zahájena stavební činnost, a proto odpůrkyně přistoupila k jejich vyřazení ze zastavitelných ploch. Ačkoliv je rozhodnutí o námitkách velice stručné, výše přdestřené důvody dostatečně vyplývají ze samotného nového územního plánu, a proto jej nelze shledat nepřezkoumatelným.

[3] Krajský soud dále nepřisvědčil ani námitce rozporu nového územního plánu s § 4 odst. 1 písm. b) zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně ZPF“), a s tím souvisejícím námitkám, že odpůrkyně měla ve vztahu k ochraně ZPF dát přednost ochraně pozemků s půdou ve III. třídě ochrany, nikoli pozemkům navrhovatele, na kterých se nachází půda s nižším ochranným statutem, tj. ve IV. třídě ochrany. Krajský soud však poukázal na to, že na pozemcích, které byly v novém územním plánu vymezeny jako zastavitelné, se nachází půda nižší bonity než na pozemcích navrhovatele.

[4] Dále se krajský soud neztotožnil s námitkou, že pozemky Z-M01 a Z-M02, které zůstaly vymezeny jako zastavitelné, nejsou pro zastavění vhodné tak jako pozemky navrhovatele. Tyto dva pozemky se nacházejí v prolukách, a navíc na nich bylo rozhodnuto o umístění rodinných domů, jedná se tedy o pokročilejší fázi výstavby, než v případě pozemků navrhovatele.

[5] Krajský soud neshledal ani vnitřní rozpornost nového územního plánu, která měla spočívat v tom, že orgán ochrany ZPF ve svém stanovisku nepožadoval vyřazení pozemků nacházejících se ve IV. třídě ochrany (do níž spadají i pozemky navrhovatele) ze zastavitelných ploch. Krajský soud v tomto neshledal vnitřní rozpornost, neboť orgán ochrany ZPF se vyjadřoval především k tomu, zda souhlasí se zařazením konkrétních ploch do zastavitelných. Není proto chybou, když se nezabýval ostatními pozemky, které nebyly navrženy jako zastavitelné.

[6] Krajský soud rovněž neshledal porušení zásady materiální pravdy. Odůvodnění územního plánu je dostatečné a nemuselo se zabývat konkrétně pozemky navrhovatele. Orgán ochrany přírody i orgán posuzující vliv na životní prostředí neměly dle svých stanovisek k návrhu územního plánu žádné připomínky, což odpovídá obsahu spisové dokumentace. Rovněž procesní postup odpůrkyně při projednávání územního plánu byl v pořádku.

pokračování

[7] Krajský soud na základě judikatury Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“) dospěl k závěru, že byly splněny všechny podmínky pro změnu funkčního určení ploch. Pozemky navrhovatelek byly užívány jako zemědělská plocha, ačkoliv byly jako zastavitelné vymezeny v předchozím územním plánu z roku 1996, ve znění jeho změn z let 1998, 2002, 2003 a 2005. Za více než 20 let však nedošlo k jejich zastavění. I proto zařadila odpůrkyně tyto pozemky do nezastavitelné plochy. Nový územní plán je dostatečně a logicky odůvodněn, není nepřezkoumatelný ani vnitřně rozporný, a to ani ve vztahu k počtu obyvatel, neboť odpůrkyně srozumitelně vysvětlila, že od roku 1992 nenastal tak velký nárůst počtu obyvatel, jaký byl v předchozím územním plánu očekáván. Zároveň je třeba zastavitelnost omezovat i s ohledem na kapacitu ČOV.

[8] Krajský soud rovněž nepřisvědčil námitce, že o chystané výstavbě na pozemcích navrhovatelek svědčí urbanistická studie z roku 2015. Poukázal na časové rozpětí a na to, že taková studie byla pouze prvním krokem předprojektové přípravy, přičemž nic nenásvědčuje tomu, že by k realizaci jakéhokoliv stavebního záměru mělo dojít.

[9] Krajský soud se závěrem neztotožnil s námitkou o porušení § 18 a § 19 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění účinném do 31. 12. 2023 (dále jen „stavební zákon“). Upozornil na obecnou formulaci této námítky. Neztotožnil se s názorem, že napadený územní plán zastaví trvale udržitelný rozvoj v obci, a poukázal na to, že není možné neomezeně stavět do nekonečna, nýbrž je pro trvale udržitelný rozvoj důležité zvážit i jiné okolnosti, např. technické zázemí obce či vyčerpání zdrojů půdy. Nový územní plán proto neporušil zásadu proporcionality ani nezasáhl nepřiměřeným způsobem do vlastnického práva navrhovatelek.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření ke kasační stížnosti

[10] Navrhovatelky (dále jen „stěžovatelky“) napadly rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů podřazených pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[11] Zkraje kasační stížnosti poukázaly na to, že byly novým územním plánem zkráceny na svých vlastnických právech a odpůrkyně jim znemožnila realizovat plánovaný developerský projekt. O tom, že plánují pozemky využít ke stavbě, svědčí urbanistická studie, kterou si nechaly vypracovat v dubnu 2015. Tvrzení krajského soudu, že nic nesvědčí o tom, zda by k realizaci jakéhokoliv stavebního záměru vůbec došlo, je spekulativní. Podle nového územního plánu jsou jejich pozemky začleněny do plochy NZ – zemědělské. Výstavba na těchto pozemcích je proto vyloučena. Takový zásah je svévolný a rozporný s principem kontinuity územního plánování, není navíc dostatečně odůvodněn, je nešetrný a diskriminační. Z úpravy nového územního plánu není zřejmé, jaké cíle sleduje, tato úprava je neproporcionální a stanovuje nové limity užívání pozemků jejich vlastníkem.

[12] Krajský soud se nevypořádal s námitkou týkající se nevyhovující dopravní a technické infrastruktury u ploch Z-M01 a Z-M02 z důvodu nedostatečné šířky uličního prostoru. Rovněž nesprávně aproboval jednání odpůrkyně, ačkoliv sám uvedl, že rozhodnutí o námitkách je velmi stručné a obecné a samo o sobě by nebylo dostatečné.

[13] Krajský soud se podle stěžovatelek nezabýval jejich námitkou týkající se vnitřní rozpornosti argumentace odpůrkyně s ohledem na demografický vývoj obce. Na jednu stranu totiž odpůrkyně tvrdí, že nedošlo k předpokládanému nárůstu počtu obyvatel, na druhou stranu však vidí nový územní plán jako nástroj proti „přelidnění“. Jestliže však nedošlo k očekávanému nárůstu počtu obyvatel, pak argument o možném „přelidnění“ nemůže ospravedlnit změnu funkčního zařazení pozemků stěžovatelek. Krajský soud měl proto provést dokazování údají Českého statistického úřadu.

[14] Stěžovatelky se dále domnívají, že bylo porušeno jejich právo na spravedlivý proces, jelikož nebyly poučeny o hrozícím neúspěchu v řízení (např. z důvodu závěrů krajského soudu týkajících se porušení zásady materiální pravdy), což je v rozporu s nálezem Ústavního soudu ze dne 31. 1. 2023, sp. zn. III. ÚS 2329/21. Stěžovatelky byly naopak s ohledem na dřívější územní plán v dobré víře, že na svých pozemcích budou moci realizovat svůj developerský projekt. Čím déle tato doba trvala, tím silnější bylo jejich legitimní očekávání. Tento časový prvek však krajský soud opomenul.

[15] Stěžovatelky rovněž nesouhlasí s právním názorem krajského soudu týkajícím se jejich námitek o porušení § 18 a § 19 stavebního zákona. Nedošlo k žádné koordinaci s předchozím územním plánem. Z rozsudku NSS ze dne 29. 1. 2020, č. j. 9 As 171/2018-50, plyne, že má dojít k vyvážení soukromých a veřejných zájmů. Naopak nepřijatelné je, když pouze kvůli změně názoru na vhodnost či estetickou akceptovatelnost stavebního záměru obec vypustí takový záměr z územního plánu.

[16] Krajský soud se opomněl vypořádat rovněž s námitkou, že pozemky stěžovatelek jsou napojeny na zastavěné území a rovněž jsou snadno napojitelné na pozemní komunikaci. Zároveň se krajský soud dostatečně nevypořádal s námitkou, že dojde k zastavení trvale udržitelného rozvoje v obci, a ignoroval veřejný zájem na ekonomickém využití území v souladu s dlouhodobou urbanistickou koncepcí a investicemi vloženými do přípravy developerského projektu. Změny provedené novým územním plánem nemohou být odůvodněny významným veřejným zájmem ani významnou změnou okolností.

[17] Odpůrkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že nová regulace má jasné, srozumitelné a logické odůvodnění, jak ostatně shledal i krajský soud. Tvzení o nedostatečné šíři uličního prostoru u ploch Z-M01a Z-M02 použily stěžovatelky poprvé až v kasační stížnosti, územní plán navíc neřeší konkrétní šíři uličního prostoru v nově vymezených plochách. Tyto plochy však byly z jiných důvodů shledány jako vhodnější k zastavění (jsou situovány v proluce, atd.) než pozemky stěžovatelek. Krajský soud se navíc zabýval otázkou napojitelnosti i otázkou demografického vývoje v obci. Nález Ústavního soudu, na který stěžovatelky odkazují, není přílehlavý, neboť v projednávané věci stěžovatelky jasně vymezily, proti čemu brojí a jakých pozemků se věc týká. Rovněž otázka silného legitimního očekávání s ohledem na dlouhodobou předchozí regulaci byla poprvé vznesena až v kasační stížnosti. Podmínky jednou dané nemusejí být neměnné, což ostatně potvrzuje i judikatura NSS. Za dobu 20 let stěžovatelky nečinily žádné kroky reálně směřující k zástavbě pozemků. S existencí urbanistické studie se krajský soud rovněž vypořádal. Odpůrkyně se domnívá, že doba, po kterou byly pozemky stěžovatelek vymezeny jako zastavitelné, aniž by bylo započato s výstavbou, naopak svědčí pro jejich vynětí ze zastavitelných ploch. Odpůrkyně se domnívá, že nedošlo k diskriminačnímu

pokračování

postupu, neboť svůj postoj řádně odůvodnila. Rovněž argumentace stěžovatelek namítající nepřiměřený zásah do vlastnických práv v rozporu se zásadou proporcionality zůstává stále obecná. S otázkou porušení § 18 a § 19 stavebního zákona se krajský soud vypořádal a stěžovatelky s jeho argumentací v zásadě nepolemizují. Odpůrkyně proto navrhla zamítnutí kasační stížnosti a požadovala přiznání náhrady nákladů.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[18] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Takové vady NSS neshledal, přistoupil tedy k přezkumu kasačních námitek.

[19] Vzhledem k tomu, že stěžovatelky uplatnily v kasační stížnosti také důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., zabýval se NSS nejprve tímto důvodem a pro stručnost odkazuje na judikaturu ohledně posouzení toho, jaké vady naplňují tento kasační důvod (viz např. rozsudky NSS ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS, nebo ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, č. 787/2006 Sb. NSS). NSS v rozsudku ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52, vyslovil, že pokud „z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu, z jakého důvodu nepovažoval za důvodnou právní argumentaci stěžovatele v žalobě a proč subsumoval popsany skutkový stav pod zvolené právní normy, pak je třeba pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a tím i nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.“

[20] Stěžovatelky pokládají napadený rozsudek za nepřezkoumatelný z několika důvodů, NSS však jeho nepřezkoumatelnost neshledal. Stěžovatelky tvrdí, že se krajský soud nevypořádal s jejich tvrzením o nedostatečně šíři ulice na plochách Z-M01 a Z-M02, které v novém územním plánu odpůrkyně vymezila jako zastavitelné. Jak však správně uvádí odpůrkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti, tento argument stěžovatelky neuvedly v návrhu na zrušení opatření obecné povahy, nýbrž poprvé až v kasační stížnosti. Není tedy pochybením, když se jím krajský soud nezabýval. O přípustnosti věcného posouzení této námítky NSS pojednává níže.

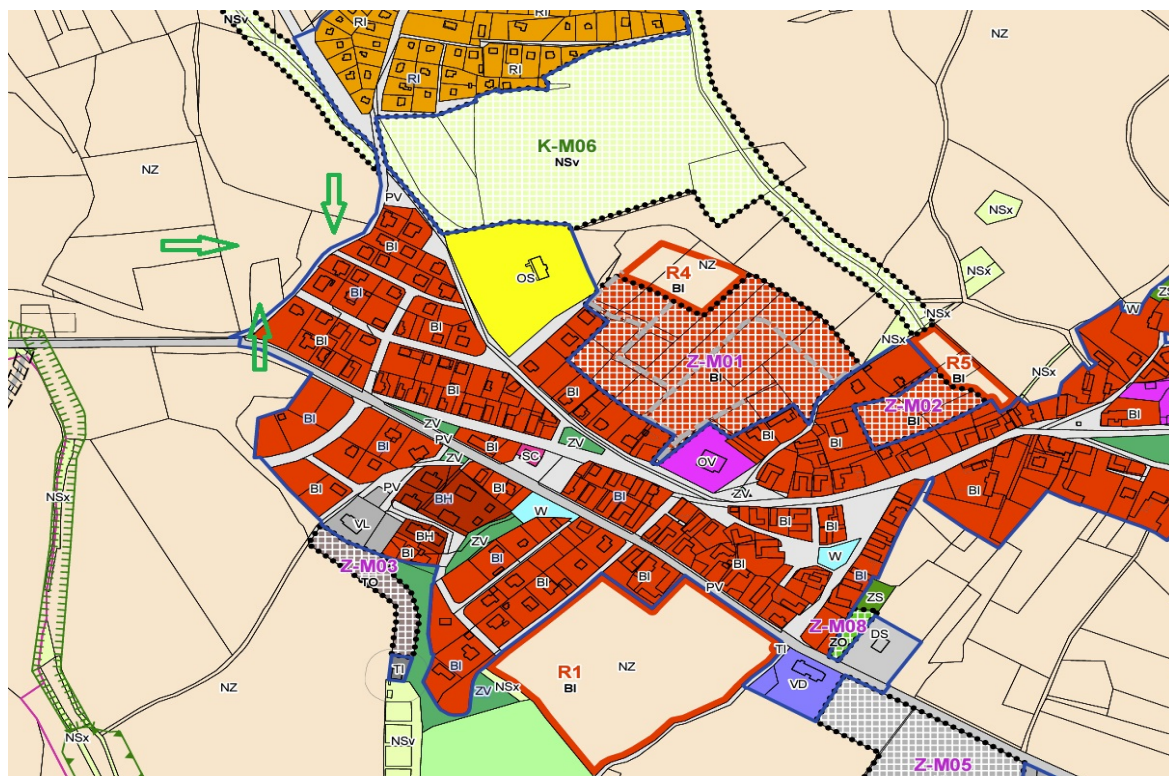
[21] Dále stěžovatelky tvrdí, že se krajský soud nezabýval námitkou vnitřní rozpornosti tvrzení odpůrkyně o demografickém vývoji a možném „přelidnění“. Krajský soud se však touto namítanou vnitřní rozporností zabýval v bodě 42 rozsudku a v argumentaci odpůrkyně žádnou vnitřní rozpornost neshledal. Rovněž časovým rozpětím mezi oběma územními plány se krajský soud zabýval, když výslovně zmínil, že stěžovatelky byly po dobu více než dvaceti let nečinné, a kromě urbanistické studie nečinily další kroky k realizaci svého projektu.

[22] Podle názoru stěžovatelek se krajský soud nedostatečně vypořádal s námitkou, že jejich pozemky jsou napojeny na zastavěné území a rovněž jsou snadno napojitelné na pozemní komunikaci. Zároveň se podle jejich názoru krajský soud dostatečně nevypořádal s námitkou, že dojde k zastavení trvale udržitelného rozvoje v obci, a ignoroval veřejný zájem na ekonomickém využití území v souladu s dlouhodobou urbanistickou koncepcí a investicemi již vloženými do přípravy developerského projektu. Ani s tímto názorem se

NSS neztotožňuje. Oběma otázkami se krajský soud zabýval, a to v bodech 46 a násl. napadeného rozsudku, jak ostatně vyplývá i z rekapitulace rozsudku krajského soudu v bodě [9] výše.

[23] NSS proto neshledal, že by byl napadený rozsudek nepřezkoumatelný. Z jeho odůvodnění je zřejmé, z jakého skutkového stavu krajský soud vyšel, jak vyhodnotil pro věc rozhodné skutkové okolnosti a jak je následně právně posoudil. Rozsudek je řádně odůvodněn a je plně srozumitelný. Krajský soud vypořádal jádro jednotlivých žalobních námitek ve smyslu shora označené judikatury, a jeho argumentaci tak nelze považovat za nepřezkoumatelnou. Nesouhlas stěžovatelek s odůvodněním a závěry napadeného rozsudku nezpůsobuje jeho nepřezkoumatelnost (viz např. rozsudky NSS ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 As 47/2013 - 30, či ze dne 29. 4. 2010, č. j. 8 As 11/2010 - 163). Následně proto NSS přistoupil k posouzení ostatních kasačních námitek podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[24] Co se týče věcných otázek, je namístě nejprve připomenout, že pozemky stěžovatelek p. č. XA, XB a XC jsou podle nového územního plánu zařazeny v ploše NZ – plochy zemědělské. NSS pokládá za názorný náčrt z nového územního plánu, který do rozsudku vložil krajský soud, proto jej do svého rozsudku připojuje také. Pozemky stěžovatelek jsou označeny zelenými šipkami. Plochy Z-M01 a Z-M02 nacházející se v severovýchodní části obce Mokrovraty jsou na náčrtu červeně vyšrafovány.



[25] Z přiloženého náčrtu je zřejmé, že se pozemky stěžovatelek nacházejí těsně za hranicí zastavěné části obce. Plocha Z-M02 se nachází celá v proluce, plocha Z-M01 se nachází v proluce pouze částečně.

pokračování

[26] Stanovení funkčního využití území při splnění všech zásad a cílů územního plánování je součástí pravomocí spadajících do samostatné působnosti obce, do které správní soudy mohou zasahovat pouze omezeně (srov. např. rozsudky NSS ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006 - 74, č. 968/2006 Sb. NSS, 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). Úkolem správních soudů není stanovit, jakým způsobem má být určité území využito; jejich úkolem je sledovat, zda se „*příslušná politická jednotka (obec) při tvorbě územního plánu pohybovala v určitých věcných (urbanistických, ekologických, ekonomických a dalších) mantinelech daných zákonnými pravidly územního plánování. Je-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*“ (srov. např. rozsudky NSS ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 - 73, č. 1462/2008 Sb. NSS, a ze dne 16. 12. 2020, č. j. 8 As 161/2018 - 84). Rozsah soudního přezkumu zákonnosti napadeného územního plánu je přitom limitován neexistencí veřejného subjektivního práva vlastníka pozemku nacházejícího se v řešeném území na to, aby územní plán stanovil pro takovýto pozemek způsob využití, který vlastník požaduje, neboť „*z žádné zákonné normy či normy práva ústavního nelze dovodit existenci subjektivního práva vlastníka nemovitosti, aby v rámci územně plánovací dokumentace byla tato nemovitost zahrnuta do určitého konkrétního způsobu využití*“ (srov. rozsudek NSS ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008 - 51).

[27] K tomu je ještě vhodné připojit poznámku, že byt přijímání nového územního plánu zpravidla vede ke změně uspořádání území, musí pořizovatel územního plánu respektovat, že územní plánování je činností kontinuální. Nejde samozřejmě o to, aby nově přijímaná územně plánovací dokumentace kopírovala dokumentaci předchozí. Naopak, vždy je třeba mít na paměti požadavek aktuálnosti územního plánování, tedy nutnost prověřit, zda je realizace dříve předpokládaných záměrů v území stále aktuální, a navrhopvat řešení, která by se vypořádala se současnými potřebami obce. Jak zdůraznil NSS v rozsudku ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 AOs 1/2013-85, č. 2903/2013 Sb. NSS, má-li dojít k tomu, že jsou výrazně redukovány stávající zastavitelné (avšak dosud nezastavěné) plochy, přičemž současně jsou vymezovány v jiné části území plochy s tímž způsobem využití, je třeba takový postup řádně, racionálně a transparentně zdůvodnit, aby byly rozptýleny pochybnosti o libovůli a arbitrarnosti při rozhodování o přijetí nového územního plánu.

[28] Stěžovatelky napadaly nový územní plán převážně z důvodu jeho údajné neproporcionality, v menší míře též z důvodu jeho rozporu se zákonem (pro porušení § 18 a § 19 stavebního zákona). NSS se proto bude nyní zabývat těmito kasačními námitkami.

[29] Podle částí C a B.c. textové části výroku nového územního plánu je jeho „*hlavním cílem stabilizovat plošný rozvoj zástavby a redukovat rozsah původně vymezených zastavitelných ploch na rozsah odpovídající kapacitě systémů technické infrastruktury (zejména kapacitě ČOV), s ohledem na potřebu ochrany zemědělské a lesní půdy a nezhoršování koeficientu ekologické stability resp. funkce krajiny jako ekosystému. Jedním ze základních principů, podle kterých jsou plochy změn vymezovány, je návaznost na zastavěné území tak, aby nevznikly prostorově odloučené lokality a dále tak, aby plošný rozvoj sídel vedl k formování půdorysného tvaru sídel do prostorově kompaktních celků a aby nevznikaly zbytkové plochy*

zemědělské půdy nebo plochy špatně zemědělsky obhospodařovatelné.“ Takové odůvodnění je srozumitelné, vnitřně konzistentní a není diskriminující či šikanózní. Jak uvedl již krajský soud, nikdo nepopírá, že pozemky stěžovatelek jsou umístěny blízko komunikací a byly by potenciálně vhodné k výstavbě. Nelze však opomenout technické limity ČOV a rovněž zájem na ochraně životního prostředí a nezastavěného území.

[30] NSS se předně ztotožňuje s názorem krajského soudu, že z odůvodnění napadeného územního plánu vyplývají legitimní (a nikoliv svévolné či diskriminační) důvody, proč odpůrkyně přistoupila ke změně funkčního využití dotčených pozemků. Jedná se zejména o důvody demografické, neboť nedošlo k takovému nárůstu počtu obyvatel, jaký byl předpokládán v době vydání předchozího územního plánu, tedy před čtvrt stoletím, dále také důvody technické spočívající v omezené kapacitě ČOV, a prakticko-estetické, na jejichž základě odpůrkyně pro zastavění vymezila pozemky nacházející se v prolukách či jsoucí v určité fázi stavební činnosti a zachovávající kompaktní sídelní celek. I v dalších ohledech dostalo napadené OOP požadavkům právní úpravy a judikatury, jak byly nastíněny výše. Odpůrkyně si nepočínala svévolně ani diskriminačně, nýbrž sledovala legitimní a zákonné cíle. Vymezení zastavitelných ploch odpůrkyně odůvodnila na s. 92 – 94 odůvodnění územního plánu, kde uváděla konkrétní data přírůstků obyvatel v obci od roku 2010 a na jejich základě odvodila přibližný počet potřebných zastavitelných ploch. Vycházela tedy z konkrétních dat, na jejichž základě následně dovodila, že je namíste redukce zastavitelných ploch. Zároveň nelze odpůrkyni přičítat k tíži, že k zastavění preferovala pozemky, které se nacházely celé v prolukách (Z-M01) či u kterých již existovalo územní rozhodnutí pro umístění staveb (Z-M02), neboť, jak správně podotýkají i stěžovatelky, v takových případech by měl nový územní plán respektovat již vydaná územní rozhodnutí (viz rozsudek NSS ze dne 12. 9. 2012, č. j. 1 As 107/2012-139, č. 2742/2013 Sb. NSS).

[31] Ačkoliv NSS nijak nezpochybňuje, že dle zásad zákona o ZPF je nutné zemědělský půdní fond chránit, nelze ze skutečnosti, že napadený územní plán nakládá s dotčenými pozemky stěžovatelek v odlišném režimu než s pozemky některých jiných vlastníků, dovozovat porušení tohoto zákona či dokonce diskriminační a svévolný postup ze strany odpůrkyně. Ochranu ZPF, stejně jako ochranu jiných složek životního prostředí, totiž nelze absolutizovat, neboť *„jednotlivé složky ochrany spolu musí být ve vzájemné rovnováze, stejně jako musí být shledána rovnováha mezi ochranou životního prostředí a jinými společenskými zájmy“* (rozsudek NSS č. j. 1 Ao 1/2006 - 74, srov. též rozsudek NSS ze dne 22. 8. 2022, č. j. 7 As 190/2020 - 67). Je vždy nutné zkoumat konkrétní poměry v daném území, jak to v nyní projednávaném případě provedl orgán ochrany ZPF, resp. krajský soud. Ten správně dovodil, že plochy Z-M01 a Z-M02, které jsou v novém územním plánu vymezeny jako zastavitelné, představují prázdný prostor v zastavěném území, kde je zemědělské využití ztížené. Obě tyto plochy jsou (na rozdíl od ploch stěžovatelek zařazených do IV. třídy ochrany ZPF) podle výkresu předpokládaných záborů půdního fondu zařazený do V. třídy ochrany ZPF, není tudíž pravdou, že by došlo k zastavění hodnotnějších pozemků. Orgán ochrany ZPF se ve svém stanovisku ze dne 20. 2. 2020 vyjádřil kladně k záměru redukce zastavitelných ploch a zdůraznil nenaplnění očekávané prognózy růstu počtu obyvatel. U zastavitelné plochy Z-M01 pouze nesouhlasil s její velkou výměrou. Zařazení pozemků stěžovatelek do ploch zemědělských je tak plně v souladu se stanoviskem orgánu ochrany ZPF, neboť jak vyplývá z uvedeného stanoviska, cílem je co největší zachování, resp. rozšíření nezastavitelných ploch.

pokračování

[32] Na výše uvedených závěrech nemohou nic změnit ani námitky stěžovatelek, že na dotčených pozemcích dlouhodobě připravují developerský projekt. Vlastníci pozemků nemohou mít legitimní očekávání, že územní plán zůstane neměnný po celou dobu existence jejich věcných práv k nemovitostem, neboť „(...) princip legitimního očekávání pak v procesu územního plánování nelze vykládat jako zachování statu quo; jedná se o dlouhodobý proces, v němž se střetávají různé typy zájmů – vyhovění jednomu typu zájmů obvykle povede k poruše ve vztahu k zájmu jinému (či jiného) (...) Z existence dřívějšího územního plánu či řešení navrhaných v raných fázích územních plánování nelze dovozovat vytvoření ‚závazné správní praxe‘ – tím by byla popřena sama podstata územního plánování.“ (rozsudek NSS ze dne 21. 10. 2009, č. j. 6 Ao 3/2009-76, č. 2201/2011 Sb. NSS). S ohledem na územní a společenský vývoj tak nelze očekávat absolutní neměnnost poměrů. Stěžovatelky si proto měly být vědomy možnosti, že v budoucnu nemusí být možné dotčené pozemky zastavět, neboť kontinuita územního plánování není bezbřehá. Nelze spolu s krajským soudem nezmínit, že stěžovatelky měly v nyní projednávaném případě dostatek času, aby plánovaný developerský projekt realizovaly, přesto však přistoupily pouze k vypracování urbanistické studie v roce 2015 a žádné další kroky k realizaci projektu nepodnikaly. Pozemky přitom byly určeny k zastavění již řadu let. NSS nesouhlasí s tvrzením stěžovatelek, že je názor krajského soudu ohledně jejich pasivity v přípravách developerského projektu spekulativní. Naopak, tento závěr vyplývá ze skutkového stavu, který ani stěžovatelky nerozpoukají. Jejich argumentace hospodářskou krizí v roce 2009 není přiléhavá, neboť minimálně od roku 2015, kdy nechaly stěžovatelky vypracovat urbanistickou studii, měly ještě osm let do vydání nového územního plánu, která mohly k realizaci developerského projektu využít.

[33] Ústavní soud v bodě 30 nálezu ze dne 19. 11. 2024, sp. zn. III. ÚS 229/24, který se týkal obdobné situace (a tamní stěžovatele zastupoval stejný zástupce jako nynější stěžovatelky), k témuž argumentu uvedl, že „akceptuje, že bylo a je autonomním rozhodnutím stěžovatelů, jak (resp. jak rychle) postupovali s přípravou svého projektu. Na druhou stranu není překvapivé, že na společenský a ekonomický vývoj v tomto nikoli zcela krátkém časovém období reagovala i politika územního plánování.“ V bodě 28 téhož nálezu zároveň připomněl: „V kontextu ochrany legitimního očekávání a stability a trvalosti územního plánu je rovněž třeba připomenout znění § 102 odst. 2 a odst. 3 stavebního zákona. Citované ustanovení upravuje povinnost k náhradě škody, která mohla vlastníkovu pozemku vzniknout v důsledku změny územního plánu, přičemž odškodnění újmy bylo omezeno lhůtou 5 let. Došlo-li ke změně územního plánu ve lhůtě delší než pět let, uvedená náhrada vlastníkovu pozemku (až na zákonem vymezené výjimky) nenáležela. Ani zákonodárce tedy nepočítal s bezvýjimečnou ‚perpetualitou‘ územního plánu a uvedeným limitem odpovědnosti za škodu způsobenou změnou územního plánu naznačil časové meze legitimního očekávání neměnnosti územního plánu. K tomu je třeba zopakovat, že i z judikatury Ústavního soudu vyplývá, že samotný princip ochrany legitimního očekávání vlastníků pozemků, jejichž vlastnictví bylo dotčeno změnou územního plánu, není jediným hlediskem, které je nutno při posuzování důsledků takové změny zohledňovat.“

[34] Podle názoru NSS nedošlo v procesu pořizování napadeného územního plánu ani k porušení § 18 a § 19 stavebního zákona. Stěžovatelky tuto námitku pojaly velmi obecně a jediné konkrétní tvrzení se týká údajného zastavení trvale udržitelného rozvoje v obci. Povinností pořizovatele územního plánu je územní plán či jeho změnu odůvodnit

z hlediska souladu s cíli a úkoly územního plánování, což není pouhá formální záležitost. Odpůrkyně na tuto svou povinnost nerezignovala. Jak správně uvedl krajský soud, vyhodnocení souladu návrhu územního plánu s cíli a úkoly územního plánování je obsahem kapitoly 2.4 textové části odůvodnění územního plánu a je zpracováno přiměřeně rozsahu návrhu územního plánu. Naopak trvale udržitelný rozvoj nespočívá pouze v neustálém rozšiřování zástavby, ale též v ochraně nezastavěného území a v respektování určitých limitů, které v regulovaném území existují, jak přílehavě připomněl krajský soud v bodě 47 napadeného rozsudku.

[35] Ze samotné podstaty principu přiměřenosti plyne, že se poměřuje „něco k něčemu“. V kontextu schvalování územních plánů se na jednu misku pomyslných vah položí míra veřejného zájmu na zvoleném řešení a právo obce na samosprávu. Na druhou misku vah se položí tíha dopadů do práv navrhovatelů. V nyní projednávané věci tedy proti veřejnému zájmu na redukci zastavitelných ploch, na ochraně nezastavěného území a nepřesáhnutí kapacity ČOV stojí soukromý zájem stěžovatelek, aby jejich pozemky byly i v novém územním plánu vymezeny jako zastavitelné. NSS se ztotožňuje s názorem krajského soudu, že v tomto případě převáží veřejné zájmy nad zájmy stěžovatelek.

[36] NSS zároveň neshledal vnitřní rozpornost v odůvodnění odpůrkyně týkajícím se demografického vývoje. Odpůrkyně konzistentně tvrdí, že k redukci zastavitelných ploch dospěla z důvodu nenaplněné prognózy o zvýšení počtu obyvatel obce, zároveň ale také z důvodu omezené kapacity ČOV. Toto odůvodnění rovněž koresponduje s tvrzením odpůrkyně, že obec je oblíbenou rekreační oblastí, cílem omezení zástavby je tedy rovněž omezit stavbu rekreačních objektů, které by vedly ke zvýšené potřebě technické infrastruktury, nicméně by nepřispěly k nárůstu počtu obyvatel obce. NSS tedy vnitřní rozpornost v odůvodnění územního plánu stejně jako krajský soud neshledal.

[37] Pokud jde o námitku vztahující se k nedostatku poučení o možném neúspěchu, odkaz stěžovatelek na nálezy sp. zn. III. ÚS 2329/21 není přílehavý. V něm Ústavní soud správním soudům vytkl, že ač byla stěžovatelka se svojí argumentací úspěšná k jí specifikovaným pozemkům, správním soudům muselo být zjevné, že stejná úspěšná argumentace se týká i pozemků, které v rámci svých opravných prostředků neuvedla. Správní soudy podle Ústavního soudu pochybily, pokud stěžovatelku o tomto nedostatku nepoučily. Taková situace ovšem v nynější věci nenastala, neboť od počátku sporu bylo zřejmé, jakých pozemků se věc týká a jaké mají stěžovatelky nároky. Obdobně tutéž námitku vypořádal Ústavní soud v bodě 29 nálezu sp. zn. III. ÚS 229/24.

[38] NSS zároveň upozorňuje na to, že rozhodnutí o námitkách není podle usnesení rozšířeného senátu ze dne 29. 3. 2016, č. j. 4 As 217/2015-182, č. 3415/2016 Sb. NSS, samostatně žalovatelným rozhodnutím. Újmu navrhovatelkám způsobil až vydaný územní plán. NSS se tedy ztotožňuje s názorem krajského soudu, že za této situace stručné či příliš obecné odůvodnění rozhodnutí o námitkách ze strany odpůrkyně při současně konzistentně a dostatečně odůvodněném územním plánu nezpůsobuje jeho nepřezkoumatelnost či dokonce nezákonnost.

[39] Kasační námitka stěžovatelek týkající se nedostatečné šíře uličního prostoru u ploch Z-M01a Z-M02 byla poprvé uplatněna až v kasační stížnosti, ačkoliv tak mohly

pokračování

stěžovatelky učinit již v řízení před krajským soudem. Tato námitka je proto nepřipustná dle § 104 odst. 4 s. ř. s., a NSS se jí proto nezabýval.

IV. Závěr a náklady řízení

[40] Z výše uvedeného vyplývá, že napadený rozsudek krajského soudu není nezákonný z důvodů namítaných v kasační stížnosti. Proto NSS kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl podle § 110 odst. 1 s. ř. s.

[41] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Stěžovatelky nemají právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměly úspěch. Plně úspěšné odpůrkyni NSS přiznal právo na náhradu nákladů řízení. Odpůrkyně je malou obcí, která nedisponuje odborným aparátem nezbytným pro pořízení územního plánu (napadené OOP pořídila prostřednictvím smluvně zajištěné třetí osoby), ani pro svou obhajobu v soudním řízení. Tato činnost přesahuje rámec obvyklé úřední činnosti odpůrkyně, a náklady na právní zastoupení je proto třeba pokládat za účelně vynaložené (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47, č. 3228/2015 Sb. NSS, bod 29). V řízení před NSS učinil zástupce odpůrkyně jeden úkon právní služby, a to vyjádření ke kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu]. Odměna za jeden úkon právní služby dle § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5 advokátního tarifu činí 3 100 Kč. Dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu je k této částce třeba přičíst 300 Kč jako paušální náhradu hotových výdajů za jeden úkon právní služby. Celkem tedy odměna činí 4 114 Kč, včetně daně z přidané hodnoty, jejímž plátcem zástupce odpůrkyně je. Stěžovatelky jsou povinny uhradit náhradu nákladů řízení v celkové výši 4 114 Kč rovným dílem k rukám zástupce odpůrkyně, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 17. prosince 2024

JUDr. Pavel Molek
předseda senátu