



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu JUDr. Viktora Kučery a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci navrhovatelek: **a) ARBOREAL a.s.**, se sídlem Biskupcova 78, Praha, **b) ARBOREAL Praha, a.s.**, se sídlem Harmonická 13, Praha, **c) ARBORETA PRAHA spol. s r.o.**, se sídlem Harmonická 13, Praha, všechny zast. Mgr. Janem Balarinem, advokátem se sídlem Eliášova 21, Praha, proti odpůrkyni: **obec Jeneč**, se sídlem Lidická 82, Jeneč, zast. Mgr. Petrou Želechovskou, advokátkou se sídlem Edvarda Beneše 873, Horoměřice, **za účasti:** BraFil a.s., se sídlem Zahradní 360, Jeneč, zast. JUDr. Antonínem Janákem, advokátem se sídlem T. G. Masaryka 142, Příbram, o kasační stížnosti navrhovatelek proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 13. 5. 2024, č. j. 54 A 7/2024-88,

t a k t o:

Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 13. 5. 2024, č. j. 54 A 7/2024-88, **se ruší** ve výroku II. a III. a věc **se** v daném rozsahu **vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í:

1. Vymezení věci

[1] Kasační stížností navrhovatelky (dále jen „stěžovatelky“) brojí proti v záhlaví označenému rozsudku, kterým Krajský soud v Praze (dále jen „krajský soud“) ke dni nabytí právní moci rozsudku (23. 5. 2024) zrušil v opatření obecné povahy č. 1/2023/OOP, Územní plán Jenče, vydaném usnesením Zastupitelstva obce Jeneč ze dne 6. 4. 2023, č. 2/2023 (dále jen „územní plán“), podmínky prostorového uspořádání ploch XN v části, v níž stanoví, že maximální zastavěná plocha přípustných staveb činí 100 m² a že max. výška přípustných staveb činí 4 m od rostlého terénu – výrok I.; ve zbytku návrh na zrušení územního plánu

zamítl – výrok II. Krajský soud současně rozhodl o náhradě nákladů řízení, a to tak, že výrokem III. každé z navrhovatelek uložil povinnost zaplatit odpůrkyni na náhradě nákladů řízení částku 5 644,35 Kč do 30 dnů od právní moci napadeného rozsudku a výrokem IV. rozhodl, že osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

[2] Stěžovatelky v katastrálním území J. u P. a obci Jeneč vlastní několik pozemků, jejichž využití je regulováno územním plánem; konkrétně stěžovatelka a) vlastní pozemky p. č. st. 397, st. 398, st. 521, st. 522, st. 702, 167/1, 167/4, 167/11, 167/13, 167/25, 167/28, 167/29, 365/13, 365/40, 520/157, 543/6, 549/1, 549/2, 551/1, 551/2, 620, 622/8 a X (podíl); stěžovatelka b) je vlastníkem pozemků p. č. 167/27, 576/1, 576/5 a X (podíl) a stěžovatelka c) vlastní pozemek p. č. 167/26.

2. Rozhodnutí krajského soudu

[3] Stěžovatelky podaly u krajského soudu návrh na zrušení vymezených částí územního plánu, kterými podle nich došlo k nepřipustnému zásahu do jejich vlastnického práva. Stěžovatelky v prvé řadě brojily proti části územního plánu, kterou došlo k vymezení specifické plochy Gardenpark XN (dále též „specifická plocha XN“ nebo „Gardenpark“), která se nachází na pozemcích p. č. 549/1, 549/2, 576/1, 167/27, 167/13, 620, 167/26, 167/1, 167/4 a 167/28. Na této specifické ploše územní plán připouští jako hlavní využití přírodní park a stávající výstavní a prodejní areál zahradnictví. Dále stanoví koeficient zastavění max. 10 % a koeficient zeleně min. 80 %, maximální plochu přípustných staveb 100 m² a maximální výšku 4 m od rostlého terénu. Došlo tak k zpřísnění regulativů stanovených na základě dřívějšího územního plánu z roku 2004 (dále jen „územní plán 2004“). Územní plán 2004 posuzované území dělil na dvě zhruba stejně velké hlavní části, a to na „zónu zeleně“ (SZ) a „obchod, služby a jiné komerční aktivity“ (NK). Na plochách vymezených jako NK územní plán 2004 připouštěl výrazně širší možnosti využití pozemku, jelikož jako základní funkci využití vymezil soustředění zařízení obchodu a služeb, ke skladování, spediční činnosti a k nerušící výrobě. Mohly zde být realizovány obchodní areály a jednotky, sklady, komerční sportovní zařízení a další. Přípustný koeficient zastavění činil maximálně 40 %, minimální plocha zeleně byla 30 %. Výškové omezení staveb územní plán 2004 stanovil na 10,5 m a maximální plocha jednoho areálu představovala 3000 m².

[4] Dále stěžovatelky brojily proti stanovení veřejně prospěšných staveb, pro které lze práva k pozemkům a stavbám vyvlastnit. Konkrétně se jednalo o veřejně prospěšnou stavbu WD3, která vymezuje východní obchvat centra obce propojující silnici II/606 s ulicí Zahradní (dále též „stavba WD3“). Podle územního plánu má stavba WD3 vést skrz areál stěžovatelek Gardenpark, a to na místě stávající vnitroareálové komunikace, která byla doposud veřejně nepřístupná a od navazujících komunikací oddělená branami. Stěžovatelky brojily také proti vymezení veřejně prospěšné stavby WD5 představující pěší stezku (chodník) podél silnice II/606 směrem na Hostivice (dále též „stavba WD5“ nebo „chodník“). Tento chodník měl vést podél stávajícího areálu Gardenpark po jeho samém okraji a měl propojit odpůrkyni se sousední obcí Hostivice.

[5] V posledním návrhovém bodu stěžovatelka a) brojila proti zařazení zastavitelné plochy Z14, jejíž součástí je i pozemek p. č. 520/157, který vlastní právě stěžovatelka a) do 2. etapy pořadí změn v území. Na těchto plochách územní plán připouští výstavbu pouze

pokračování

po zastavění min. 80 % výměry ploch stejného způsobu využití zahrnutých do 1. etapy za splnění společného ustanovení pro obě etapy, po realizování intenzifikace obecní čističky odpadních vod a nejdříve v roce 2040.

[6] Krajský soud návrhu na zrušení opatření obecné povahy částečně vyhověl. Dnem právní moci napadeného rozsudku zrušil podmínky prostorového uspořádání vč. základních podmínek ochrany krajinného rázu ploch XN v části, v níž stanoví, že maximální zastavěná plocha přípustných staveb činí 100 m² a že max. výška přípustných staveb činí 4 m od rostlého (původního) terénu. Ve zbylé části návrh podle § 101d odst. 2 věty druhé zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zamítl.

[7] V odůvodnění rozsudku krajský soud opakovaně zdůraznil, že stěžovatelky ve svém návrhu (u všech jednotlivých bodů) nedostatečně specifikovaly své soukromé zájmy, které by měly být územním plánem dotčeny. Stěžovatelky odpůrkyni a krajskému soudu předestřely zcela obecnou argumentaci, odpůrkyni tak nelze vyčítat, že námitky vypořádala podobně obecným způsobem.

[8] Krajský soud v první řadě nesouhlasil s tvrzeními stěžovatelek, kterými brojily proti vymezení specifické plochy XN a namítaly, že nový územní plán zasahuje do jejich vlastnického práva v nepřipustném rozsahu. V územním plánu 2004 byla plocha XN rozdělena na několik částí, pro posouzení věci jsou podstatné zejména dvě rozlohou největší části. Každá z nich přitom zabírala zhruba polovinu vymezeného území. Funkční zařazení pak bylo vymezeno jako NK pro „*obchod, služby a jiné komerční aktivity*“ a SZ pro „*zóny zeleně*“. Argumentaci týkající se negativního zásahu do vlastnických práv nelze účinně vztáhnout k té části plochy XN, která byla dřívějším územním plánem vymezena jako SZ, neboť na ní byla vyloučena jakákoliv nová výstavba. Ve vztahu v tomto částem tak nový územní plán stěžovatelkám umožňuje širší využití pozemků. Pro řádné posouzení přiměřenosti zásahu do vlastnických práv je nezbytné, aby vlastník dotčených ploch své zájmy dostatečně určitě vymezil, což stěžovatelky neučinily. Odpůrkyně naproti tomu v územním plánu poskytla legitimní důvody pro změnu funkčního vymezení plochy oproti předchozímu územnímu plánu.

[9] Krajský soud stejně jako odpůrkyně odkazoval na § 102 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, podle kterého vlastníkově nenáleží náhrada za zrušení zastavitelnosti pozemku, jestliže ke zrušení určení pozemku k zastavění došlo po uplynutí 5 let od nabytí účinnosti územního plánu nebo jeho změny, která zastavění dotčeného pozemku umožnila. Podle krajského soudu po uplynutí 5leté lhůty, během níž nebyl získán veřejnoprávní akt nezbytný k realizaci výstavby, negarantuje právní úprava vlastníkově, že mu nemůže bez náhrady být právo výstavby změnou územního plánu odebráno. Legitimní očekávání ohledně zachování možnosti zastavitelnosti pozemku se tak stává slabším. Vymezení specifické plochy XN jako celku tak podle krajského soudu ob stojí.

[10] V části však krajský soud dal stěžovatelkám zapravdu, a to ve vztahu k omezení maximální přípustné velikosti realizovaných staveb na 100 m² zastavěné plochy a 4 m výšky. K těmto limitům stěžovatelky uvedly konkrétní argumentaci a namítaly, že tyto rozměry neodpovídají ani standardnímu komerčnímu skleníku. Nově vymezené regulativy fakticky

znemožňují budoucí zastavitelnost pozemku i v případě jeho využití v souladu s novým územním plánem. S tímto tvrzením se krajský soud ztotožnil a územní plán tak v této části zrušil. Naproti tomu limit maximálního zastavění pozemků na 10 % zastavěné plochy krajský soud s ohledem na několikahektarovou rozlohu posuzované plochy neshledal natolik omezujícím, aby jej bylo třeba zrušit.

[11] Ve vztahu k vymezení veřejně prospěšné stavby WD3 krajský soud uvedl, že není významné, zda je ulice Zahradní, v níž má obchvat stavby vyústit, ve vlastnictví soukromých osob, jelikož je jako místní či veřejně přístupná účelová komunikace určena pro užívání veřejností. Krajský soud zdůraznil, že územním plánem 2004 byla komunikace vedoucí areálem Gardenparku, kterou nyní kopíruje vymezení koridoru stavby WD3, vyznačena jako hlavní obslužná komunikace, byť nešlo o veřejně prospěšnou stavbu. Zároveň územní plán 2004 počítal s vedením východního obchvatu obce v trase stávající železniční trati na sever od Gardenparku. Napadený územní plán oproti tomu už se zrušením železnice nepočítá, avšak možnost vedení východního obchvatu po trase vnitroareálové komunikace vedoucí Gardenparkem zůstala zachována.

[12] Zřízení východního obchvatu obce přispěje ke snížení negativních vlivů vyplývajících ze stávající intenzivní dopravy, i když za současného stavu uleví jen několika rodinným domům, obec však počítá také s dalším rozrůstáním. Stěžovatelky v návrhu namítaly také to, že předpokládané vedení obchvatu nemá podstatnější význam, neboť lze využívat křižovatku vzdálenou jen cca 300 metrů, a to ještě před hlavní rezidenční zónou. K tomu krajský soud uvedl, že na stěžovatelkami označené trase se mimo jiné nachází také obecní úřad a základní škola, snížení provozu na této komunikaci je tak žádoucí. Stěžovatelky polemizovaly s tvrzením, že hlavním důvodem pro vymezení východního obchvatu je zlepšení přístupnosti stávající čističky odpadních vod, k čemuž krajský soud uvedl, že byť to stěžovatelkám není po vůli, i zlepšení dostupnosti čističky odpadních vod představuje přínos vedení východního obchvatu obce.

[13] Krajský soud tak uzavřel, že záměr realizace stavby WD3 za účelem vedení východního obchvatu obce naplňuje definici veřejně prospěšné stavby, pro kterou připadá v úvahu přistoupení k vyvlastnění pozemků. Konkrétní hodnocení otázky, zda budou mít veřejné zájmy, které mají být realizací uvedené stavby uspokojeny, převahu nad negativním dotčením vlastnického práva stěžovatelek, bude až předmětem případného vyvlastňovacího řízení. Stěžovatelky nadto neuvedly, jak konkrétně zasáhne realizace obchvatu do jejich právní sféry. Krajský soud nepřisvědčil tvrzení stěžovatelek o negativním zásahu v důsledku nežádoucího rozštěpení jejich pozemků na dvě části. Oddělené části pozemků totiž nejsou natolik malé, aby nebyly samostatně využitelné a rovněž z ničeho neplyne potřeba společného užívání posuzovaných pozemků, kterou neidentifikovaly ani samy stěžovatelky. Současně to byly právě stěžovatelky, kdo na svých pozemcích zřídil cestu rozdělující tyto pozemky. Být se její současný charakter liší od plánovaného obchvatu, chybí konkrétní argumentace, proč by tato změna měla mít za následek značné provozní komplikace.

[14] Ohledně vymezení veřejně prospěšné stavby WD5, tedy chodníku spojujícího odpůrkyni se sousední obcí Hostivice, krajský soud poznamenal, že tento záměr rovněž bezpochyby naplňuje definici veřejně prospěšné stavby. Posuzovaná komunikace přispěje k rozvoji obce, jelikož usnadní pěší a cyklistický provoz do sousední obce, kde se mimo jiné

pokračování

nachází společný hřbitov a supermarkety. Stěžovatelky opět neuvedly, jaký konkrétní negativní zásah do jejich právní sféry jim vymezení této veřejně prospěšné stavby v územním plánu způsobí. Odpůrkyně naproti tomu zdůraznila, že uvedená trasa pro pěší prakticky funguje již léta a je značně frekventovaná. Krajský soud přisvědčil tomu, že tato skutečnost má významný vliv při posuzování intenzity předpokládaného negativního zásahu do vlastnického práva stěžovatelek. Spojení sousedících obcí chodníkem plně odpovídá cílům územního plánování. Krajský soud nepovažoval za důvodné ani tvrzení stěžovatelek, které se domnívaly, že územní plán 2004 předpokládal vedení chodníku na přiléhajícím silničním pozemku. Pokud pro realizaci této veřejně prospěšné stavby není silniční pozemek dostačující, je zjevné, že může být dán zájem na využití přilehajícího pozemku, byť je tento ve vlastnictví soukromých osob. Lze také předpokládat minimální míru dotčení zájmů stěžovatelek, neboť pozemky jsou jako pěší cesta do sousedící obce intenzivně využívány již delší dobu, chodník má nadto být veden po samém okraji pozemku stěžovatelek.

[15] Ve vztahu k zařazení plochy Z14 do 2. etapy změn v území krajský soud shledal, že samotné zařazení pozemku do této etapy ob stojí. Vycházel přitom ze skutečnosti, že stěžovatelka neuvedla dostatečně konkrétní námitky, na něž by odpůrkyně musela reagovat. Krajský soud shledal legitimní důvody pro odložení zastavitelnosti jako takové. Konkrétně uvedl, že zájem odpůrkyně, aby nebylo území obce rozšiřováno nekonceptně, ale aby rozvoj probíhal postupně od zastavěného území do volné krajiny je zcela legitimní. Stejně tak má obec dbát na to, aby na jejím území nevznikala nová zástavba, dokud není zajištěna dostatečná veřejná infrastruktura v podobě sítě pozemních komunikací, vodovodu, kanalizace atd.

[16] Krajský soud dále v napadeném rozsudku uvedl, že samotné časové vymezení 2. etapy změn v území, tedy zastavitelnost daného pozemku nejdříve v roce 2040 neob stojí. Nicméně měl za to, že mu petit návrh neumožňuje zrušit pouze časové vymezení etapizace. Podle krajského soudu totiž návrh na zrušení územního plánu směřoval pouze proti zařazení zastavitelné plochy Z14 do 2. etapy pořadí změn v území, tj. do bodu 94 výrokové části územního plánu. Naproti tomu petit návrhu nesměruje ke zrušení bodu 96 písm. c) výroku územního plánu, krajský soud tak k tomuto kroku nemohl přistoupit.

3. Kasační stížnost a vyjádření odpůrkyně

[17] Proti rozsudku krajského soudu podaly stěžovatelky kasační stížnost, ve které brojí proti výroku II. a návazně proti výroku III. napadeného rozsudku. V první řadě stěžovatelky namítají, že krajský soud nesprávně posoudil proporcionalitu zásahu, který jim způsobilo nové vymezení funkčního určení specifické plochy XN ve srovnání se stavem podle územního plánu 2004. Stěžovatelky uvedly, že sice ve svých námitkách proti návrhu územního plánu nevymezily konkrétní záměr, který měly v úmyslu na dotčených pozemcích realizovat, to však podle jejich názoru není nezbytné. Posuzované pozemky stěžovatelky chtěly využít v souladu s dřívějším územním plánem tedy jako plochy pro obchod, služby a jiné komerční aktivity. Změna využitelnosti pozemků se podle stěžovatelek prakticky rovná jejich vyvlastnění. Stěžovatelky namítají, že argumentace krajského soudu vede k závěru, že pokud vlastník věci tuto věc nepotřebuje k určitému účelu, je možné ji znehodnotit, což odporuje základním principům právního státu. Stěžovatelky netvrdí, že při územním plánování nemůže dojít ke změně funkčního určení

pozemku, požadují však, aby odpůrkyně identifikovala veřejný zájem na změně funkčního určení pozemků a ten porovnala s újmou, která stěžovatelkám touto změnou vznikne.

[18] Krajský soud rovněž nevzal v potaz skutečný stav území a vlastnické zájmy stěžovatelek. Jedním ze stěžejních argumentů pro posouzení uvedené otázky byla skutečnost, že stěžovatelky plochy po dobu téměř 20let nevyužily ke komerčním účelům, byť takového využití bylo možné. Stěžovatelky chtěly realizovat komerčně-volnočasový projekt Gardenpark, který se však ukázal jako neživotaschopný. Nadto od roku 2017 bylo uvedené území víceméně souvisle postiženo stavební uzávěrou a nebylo jej možné využít pro realizaci nového záměru. Podle stěžovatelek je také nekorektní tvrzení, že samy způsobily stav posuzovaného území a nemohou se tak účinně dovolávat ochrany vlastnických práv. Takovéto hodnocení není smyslem územního plánování, které má vést ke stanovení smysluplného využití území k jeho udržitelnému rozvoji za současného respektování vlastnických práv k regulovanému území. Stěžovatelky považují za nesprávný také odkaz na § 102 odst. 3 stavebního zákona, který lze vykládat zcela opačně, než učinil krajský soud. Podle stěžovatelek je namístě brát ohled na oprávněné zájmy vlastníků, a to zejména v případě, kdy již vlastník pozemků ani nemá nárok na náhradu za zrušení jejich zastavitelnosti.

[19] Podle stěžovatelek nelze plochy vymezené jako XN považovat za stabilizované území, jelikož nenaplnují žádný znak stabilizovanosti. Na posuzovaném území stěžovatelky v minulosti usilovaly o realizaci projektu Gardenpark, který ovšem neuspěl, a území má v současné době charakter deprimující zóny. Zároveň v procesu územního plánování nelze vytvářet fiktivní stav území a na něj následně navazovat regulativy. Vymezení specifické plochy XN nadto není obecným regulativem obce Jeneč, ale jde o regulativ platný pouze pro pozemky stěžovatelek. Dále stěžovatelky považují dokazování za nesprávně provedené. Krajský soud zamítl návrh na provedení místního šetření a považoval za dostatečné zejména letecké fotografické mapy a předloženou fotodokumentaci. Stěžovatelky namítají, že posuzované území se nachází v nedokončeném a částečně zakonzervovaném stavu bez aktuálního využití. Nejde ani o půdu vhodnou k zemědělské produkci, a jedná se tak o území rozvojové, což měl územní plán zohlednit.

[20] Stěžovatelky dále brojí proti vymezení veřejně prospěšné stavby WD3 představující východní obchvat centra obce propojující silnici II/606 s ulicí Zahradní. Realizací uvedené komunikace by došlo k rozštěpení pozemků stěžovatelek na dvě části. Při vymezení této stavby odpůrkyně nedbala na přiměřenost zásahu do vlastnických práv stěžovatelek a ani v této souvislosti neprovedla test proporcionality. Podle stěžovatelek ani nebylo namístě konkrétněji vymezit, jakým způsobem by uvedená stavba zasáhla do jejich právní sféry, neboť považují za notorietu, že zřízení veřejné silnice na jejich dvoře se dotkne jejich zájmů. Vnitroareálová komunikace, kterou veřejně prospěšná stavba WD3 kopíruje, sice byla také vymezena v předchozím územním plánu, avšak jako obslužná místní komunikace, jejíž využití bylo otázkou dohody mezi stěžovatelkami a odpůrkyní. Krajský soud nehodnotil ani to, že stavba neústí na žádnou odpovídající komunikaci, neboť ulice Zahradní je účelovou komunikací, kterou by územní plán také musel vymezit jako veřejně prospěšnou stavbu, což však neučinil. Uvedená stavba tak ani teoreticky nemůže plnit svůj účel.

pokračování

[21] Stěžovatelky nesouhlasí ani s vymezením veřejně prospěšné stavby WD5, kterou má být zřízen chodník mezi obcemi Jeneč a Hostivice. Zřízení chodníku mezi obcemi podle stěžovatelek není standardem, naopak je to zcela výjimečné. Není ani dána naléhavá komunikační potřeba odůvodňující omezení vlastnického práva stěžovatelek. Realizace uvedeného záměru může být užitečná, avšak měla by být provedena konsenzuálně, nikoliv předznamenáním vyvlastněním pozemků. S realizací chodníku počítal také územní plán 2004, ale stěžovatelky se domnívaly, že povede po veřejném silničním pozemku, nikoli po jejich pozemcích.

[22] Stěžovatelka a) brojí také proti zařazení zastavitelné plochy Z14 do 2. etapy změn v území, tedy nejdříve v roce 2040, byť byla dřívějším územním plánem určena k okamžitému zastavění. Krajský soud shledal zařazení plochy Z14 do 2. etapy pořadí změn v území za řádně odůvodněné. Jinak tomu však bylo v případě časového vymezení zastavitelnosti těchto pozemků, tj. v roce 2040. V této části odůvodnění územního plánu za dostatečné považovat nelze a územní plán by v ní při soudním přezkumu neobstál. Podle krajského soudu však stěžovatelka a) brojila pouze proti zařazení této plochy do 2. etapy, zrušení podmínek stanovených pro samotné umožnění zastavitelnosti tak stěžovatelka a) nepožadovala a krajský soud tudíž ke zrušení této části územního plánu ani přistoupit nemohl.

[23] S tímto názorem se stěžovatelka a) neztotožňuje a uvádí, že argumentace krajského soudu vykazuje znaky přepjatého formalismu. Je zjevné, že stěžovatelka a) má zájem na tom, aby bylo možné alespoň dřívější zastavění pozemku, pokud nebude možné zrušit jeho zařazení do 2. etapy změn v území jako takové. Krajský soud by tak stěžovatelce a) při zrušení časového vymezení 2. etapy změn sice přiznal méně, než žádala, ale ne něco jiného.

[24] Odpůrkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že se ztotožňuje s odůvodněním napadeného rozsudku a kasační stížnost považuje za nedůvodnou. Ke specifické ploše XN odpůrkyně uvádí, že stěžovatelky nevymezují žádné konkrétní důvody, pro které považují územní plán za neproporcionální, z tohoto důvodu tak nebylo na místě provést test proporcionality. Dále má odpůrkyně za to, skutkový stav týkající se aktuálního stavu, ve kterém se území nachází, byl zjišťován dostatečně. K vymezení veřejně prospěšné stavby WD3 odpůrkyně zdůraznila, že stěžovatelky nekonkretizují zásah do svého vlastnického práva ani jakých konkrétních pochybení se měl krajský soud při hodnocení této otázky dopustit. Stěžovatelky rovněž nenavrhují jinou variantu řešení, která by umožňovala dosáhnout cíle, jímž je odklonění tranzitní dopravy. Odpůrkyně naproti tomu má za to, že zvolená varianta vedení východního obchvatu obce je nejšetrnější možnou variantou. Nadto stěžovatelkami požadované provedení testu proporcionality pro obecnost námitek ani nebylo možné. Stejně závěry odpůrkyně vztahuje i na argumentaci týkající se vymezení veřejně prospěšné stavby WD5, jelikož i zde stěžovatelky uvádějí pouze obecná tvrzení o nepřípustném zásahu do jejich vlastnického práva. Jako v případě předchozí námitky je podle odpůrkyně zvolená varianta tou nejšetrnější, kterou je možné dosáhnout požadovaného cíle. V poslední části svého vyjádření odpůrkyně uvádí, že krajský soud je vázán rozsahem a důvody návrhu na zrušení opatření obecné povahy a postupoval tak zcela správně, jestliže nepřistoupil ke zrušení termínu, od kterého je možné zahájit zastavění v 2. etapě změn v území. Odpůrkyně proto navrhla, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl a přiznal jí náklady na zastoupení v tomto řízení.

[25] Osoba zúčastněná na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

4. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[26] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná a stěžovatelky jsou řádně zastoupeny. Nejvyšší správní soud proto přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti, ověřil při tom, zda tento rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti, a dospěl k následujícímu závěru.

[27] Kasační stížnost je důvodná.

[28] Na úvod Nejvyšší správní soud uvádí, že soudy v řízení o návrhu na zrušení územního plánu či jeho části musí respektovat zásadu zdrženlivosti a princip proporcionality. Při procesu územního plánování je potřeba vážit veřejné a soukromé zájmy a z podstaty věci je zřejmé, že některá z těchto práv bývají upřednostněna, musí však být zachována proporcionalita a ochrana soukromých práv před excesivními zásahy. Soudy tedy brání jednotlivce před excesy v územním plánování, nepřísluší jim však územní plány dotvářet a věcně regulovat, viz např. rozsudek zdejšího soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, č. 1462/2008 Sb. NSS. Územní plánování je totiž projevem práva na samosprávu a výše uvedený závěr tak má za cíl přistupovat k posuzování přijatých územních plánů v souladu s ústavně danou dělbou moci ve státě.

[29] V procesu územního plánování je nezbytné vyvažovat mezi právem územního celku na samosprávu, tedy možností určení, jak bude území vlastníky pozemků využíváno, a vlastnickým právem těchto vlastníků. Je třeba mít na paměti, že ani jedno z těchto práv není bez dalšího druhému z nich nadřazeno. Obec tedy musí pečlivě poměřovat mezi zájmy vlastníků dotčených pozemků a veřejným zájmem na stanovení smysluplného a harmonického využití území, viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS. Zároveň je nezbytné, aby obec v procesu územního plánování respektovala cíle a úkoly územního plánování vymezené v § 18 a § 19 stavebního zákona.

K vymezení specifické plochy XN – Gardenpark

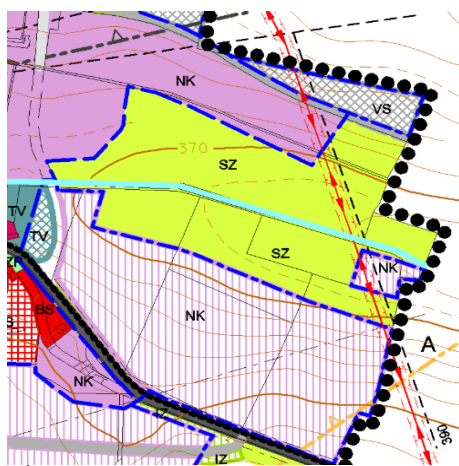
[30] Při posuzování přípustnosti regulace specifické plochy XN krajský soud mimo částečné zrušení regulativů přípustných staveb shledal argumentaci stěžovatelek nedůvodnou. Podle krajského soudu bylo v této věci klíčové zejména to, že stěžovatelky ve svých námitkách ani v návrhu na zrušení části územního plánu nespecifikovaly konkrétní záměr, který chtěly na tomto území realizovat a jehož realizaci nový územní plán brání. Nejvyšší správní soud sice souhlasí s tvrzením krajského soudu, že pokud vlastník pozemku dotčeného územním plánem nevymezí konkrétní záměr, který má v úmyslu na regulovaném území realizovat, hraje to významnou roli při posuzování přiměřenosti zásahu, ke kterému změnou funkčního určení pozemku dojde. Pokud vlastník pozemku nespecifikuje, jak konkrétně územní plán zasahuje do jeho vlastnických práv, resp. realizaci jakého

pokračování

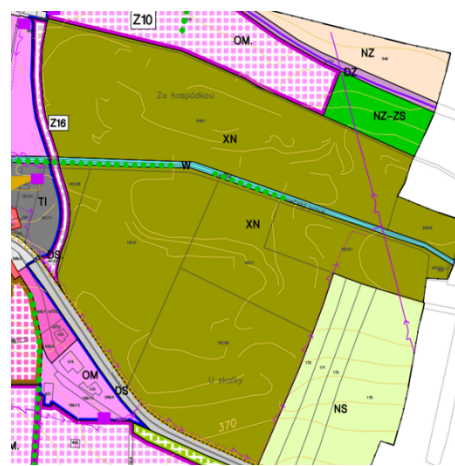
konkrétního záměru územní plán brání, značně tím oslabuje svou pozici ve vztahu k podrobnosti vypořádání uplatněných námitek, případně návrhových bodů. Nicméně tento závěr neznámá, že v případě absence konkrétních námitek lze bez dalšího předpokládat, že zásah do vlastnického práva bude vždy přiměřený. Je potřeba vycházet z konkrétních okolností jednotlivých situací a posuzovat, zda regulace zavedená územním plánem nemůže i bez konkrétně specifikovaného záměru představovat neproporcionální zásah do vlastnických práv.

[31] Judikatura Nejvyššího správního soudu opakovaně dospěla k závěru, že pokud byl zásah do vlastnického práva zjevný, plně předvídatelný a dosahující značné intenzity blížící se vyvlastnění, (viz např. rozsudky ze dne 28. 5. 2014, č. j. 1 AOs 6/2013-55, a ze dne 18. 7. 2024, č. j. 8 As 188/2023-66), je namíste přistoupit ke zrušení opatření obecné povahy i přes procesní pasivitu navrhovatele v průběhu jeho zpracování. Tím spíše je třeba pečlivě hodnotit, zda zásah do vlastnického práva dosahuje výše definované intenzity v situaci, kdy stěžovatelky námítky v procesu pořizování územního plánu uplatnily, avšak pouze řádně nekonkretizovaly, jaký záměr měly v úmyslu na svých pozemcích realizovat. V posuzovaném případě stěžovatelky v průběhu pořizování územního plánu pasivní nebyly a výrazný zásah do svého vlastnického práva namítaly již ve svých námítkách proti návrhu územního plánu. Stěžovatelky i v samotném návrhu na zrušení územního plánu konkrétně uvedly, že původní projekt Gardenparku nebyl nikdy dokončen a v současné době je obsoletní, a tím tvrdily, že územní plán, který požaduje zachování současného stavu území, brání v jeho rozumném využití.

[32] Nelze přehlédnout, že nový územní plán představuje ve vztahu k vymezení specifické plochy XN opravdu velmi citelný zásah do vlastnického práva stěžovatelek. Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem v tom, že stěžovatelky mohou účinně namítat zásah do svých práv pouze ve vztahu k ploše, které byla dřívějším územním plánem vymezena jako zastavitelná, tedy plocha pro obchod, služby a jiné komerční aktivity (NK). To však nic nemění na to, že je třeba na základě takto vymezeného návrhového bodu řádně přezkoumat územní plán v části vymezující funkční určení specifické plochy XN. Nejvyšší správní soud pro přehlednost níže srovnává dřívější a stávající grafické vymezení posuzovaného území:



Územní plán 2004



Nový územní plán

[33] Novým územním plánem došlo k významnému omezení využitelnosti posuzovaného území. Stěžovatelky opakovaně uvádí, že na vymezeném území měl v minulosti vzniknout volnočasový areál Gardenpark, který měl kombinovat prodejní areál zahradnictví a parkové plochy; tento projekt se však v průběhu času ukázal ekonomicky neudržitelným. V současné době na tomto území stěžovatelky provozují pouze zahradnictví a zbytek území je nevyužitý a má charakter deprimující zóny. Stěžovatelky sice nedefinují konkrétní záměr, který by chtěly na území realizovat, naproti tomu je však zřejmé, že v původním projektu Gardenpark z jejich strany není možné a ekonomicky udržitelné nadále pokračovat.

[34] Stěžovatelky tedy konkrétně namítají minimálně to, proč v souladu s novým územním plánem není možné nadále vykonávat původně zamýšlenou činnost, jelikož původní podnikatelský záměr, který po přijetí nového územního plánu představuje prakticky jediný možný způsob využití pozemku, již v minulosti selhal. Je proto logické, že stěžovatelky nemají zájem v tomto neúspěšném projektu pokračovat i nadále. Ostatně stěžovatelky zdůrazňují i skutečnost, že sama odpůrkyně odkazovala na nedokončený projekt Gardenparku, a musí jí tak být známý současný stav území, jakož i jeho nevyužitelnost pro dříve předpokládaný projekt.

[35] Z odůvodnění územního plánu, jak uvádí také krajský soud, je patrné, že jedním z důvodů pro změnu vymezení funkčního využití této specifické plochy je snaha o zachování současného stavu území. Na území odpůrkyně se nachází nedostatečné množství zeleně a zájem odpůrkyně na zabránění úbytku ploch zeleně je tak zcela legitimní a plně odpovídá smyslu a účelu územního plánování. Přesto má Nejvyšší správní soud za to, že odpůrkyně může uvedeného cíle dosáhnout i s větším respektem k vlastnickému právu stěžovatelek. Definovaného cíle je totiž možné dosáhnout za současného zachování komerční využitelnosti posuzovaného území, a to minimálně prostřednictvím citlivě zvolených koeficientů maximální zastavitelnosti území a minimálního množství zeleně. Právě tyto koeficienty představují parametry, které mohou mít nejvýraznější vliv na to, jaká plocha zeleně bude na území zachována. S ohledem na poměrně nízké procento zastavitelnosti plochy je tak již tímto dána možnost dosáhnout stanoveného cíle spočívajícího právě v zachování této zeleně, ať už s ohledem na její okrasnou, ekologicko-stabilizační či jinou funkci. Nejvyšší správní soud nepominul ani skutečnost, že v námitkách stěžovatelky konkrétně navrhovaly, jaké koeficienty zastavitelnosti a zeleně by považovaly za přijatelné, tedy zastavitelnost pozemků 20 % a minimální podíl zeleně 50 %. Odpůrkyně přesto na danou námitku reagovala zcela obecně, aniž by se vypořádala s tím, proč podle jejího názoru nelze ke změně těchto koeficientů přistoupit.

[36] V odůvodnění územního plánu ani není možné nalézt rozumný důvod, pro který by na vymezené ploše nebylo možné realizovat také jiné komerční aktivity než právě provozování současného areálu zahradnictví. Nejvyšší správní soud rozumí snaze odpůrkyně zabránit nevhodnému srůstání se sousední obcí, avšak i tohoto cíle je možné dosáhnout šetrnějšími prostředky než téměř úplným zabráněním zastavitelnosti pozemku. Lze si například představit rozdělení uvedené plochy na více částí (jak tomu ostatně bylo za účinnosti územního plánu 2004, viz obrázek výše), které by vymezilo jako nezastavitelnou část území bezprostředně navazující na území sousední obce. Ani tvrzení o nežádoucím

pokračování

zvyšování nákladní dopravy v obci samo o sobě neobstojí, neboť je jistě možné provozovat i komerční aktivity, které nákladní dopravu generují pouze minimálně.

[37] Stěžovatelky nadto ani v samotné kasační stížnosti nijak nepopírají možnost odpůrkyně přistoupit ke změně funkčního využití jimi vlastněných pozemků. Naproti tomu požadují, aby odpůrkyně řádně identifikovala cíl, jehož se v územním plánování snaží dosáhnout (a kterým může být např. i územním plánem opakovaně zdůrazňovaná snaha o zachování současné zeleně s ohledem na její nedostatek v obci a její ekologicko-stabilizační funkci) a tento porovnála se zásahem do vlastnického práva stěžovatelek. Dále by pak odpůrkyně měla posoudit, zda sledovaného cíle nelze dosáhnout jinými prostředky, které práva stěžovatelek šetří ve větší míře. Tento požadavek stěžovatelek považuje Nejvyšší správní soud za zcela legitimní a uvádí, že provedení testu proporcionality bylo v tomto případě na místě.

[38] Stěžovatelky ve svém návrhu na zrušení posuzovaného územního plánu namítaly, že odpůrkyně neprovedla test přiměřenosti, byť územní plán představuje výrazný zásah do vlastnického práva stěžovatelek. Krajský soud uvedl, že pro posouzení přiměřenosti tohoto zásahu je nezbytné, aby vlastník své zájmy konkrétně popsal, neboť bez tohoto popisu nelze provést úplnou úvahu hodnotící proporcionalitu zásahu. Podle krajského soudu tato konkrétní tvrzení stěžovatelek chyběla a odpůrkyně ani nemohla provést řádný test proporcionality, který tak nemůže provést ani krajský soud. Nejvyšší správní soud se však domnívá, že se v tomto případě jedná o zásah vymezený v rozsudku zdejšího soudu č. j. 1 AOs 6/2013-55, tedy o zásah, který musel být pořizovateli územního plánu zcela zjevný a v době přípravy územního plánu dosahující značné intenzity. Krajský soud se tak přiměřeností zásahu zabývat měl, stěžovatelky nadto na rozdíl od výše uvedeného rozsudku v tomto případě v průběhu územního plánování řádně uplatnily své námitky.

[39] Podle Nejvyššího správního soudu tak odůvodnění napadeného rozsudku nedostatečně reflektuje výše uvedené skutkové okolnosti. Ve svém souhrnu byly dány dostatečné důvody, pro které bylo na místě posoudit, zda lze zásah do vlastnického práva stěžovatelek považovat za přiměřený, tedy pro řádné provedení testu proporcionality. Omezení vlastnického práva stěžovatelek, ke kterému posuzovaný územní plán přistoupil, totiž podle názoru Nejvyššího správního soudu skutečně může znamenat, že stěžovatelkám bude fakticky zabráněno v téměř jakémkoli rozvoji posuzovaného území. Vzhledem k tomu, že územní plán 2004 stěžovatelkám poskytoval poměrně široké možnosti využití dotčených pozemků, nový územní plán zasahuje do vlastnického práva stěžovatelek velmi intenzivně.

[40] Nejvyšší správní soud nepominul, že krajský soud velice pečlivě z odůvodnění územního plánu extrahoval konkrétní zájmy, kterých se snaží odpůrkyně změnou funkčního vymezení plochy docílit. V tomto tedy bylo odůvodnění krajského soudu skutečně podrobné a precizní. Krajskému soudu tak ve vztahu k námitkám týkajícím se nedostatečně vymezeného cíle, kterého se odpůrkyně snaží změnou územního plánu dosáhnout, nelze ničeho vytknout. Nadto byl postup krajského soudu v souladu se závěry Nejvyššího správního soudu zaujatými např. v rozsudku ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 Ao 2/2011-17, ze kterých vyplývá, že odpověď na námitky proti návrhu územního plánu může být obsažena také v ostatních částech územního plánu. Odůvodnění rozhodnutí o

námitkách tak musí obsahovat důvody, proč odpůrkyně námitkám nevyhověla, zároveň je však toto odůvodnění součástí odůvodnění opatření obecné povahy jako celku a je potřeba je vnímat ve vzájemné souvislosti (viz např. rozsudek zdejšího soudu ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169, č. 2266/2011 Sb. NSS). Nelze tak přisvědčit tvrzení stěžovatelek, že krajský soud svým postupem nepřipustně supljuje to, co měla učinit již odpůrkyně. Je sice pravdou, že sama odpůrkyně námitky proti návrhu územního plánu vypořádala poměrně stručně a nadto uvedla, že podatelé námitky jde k tíži to, že neuplatil připomínky při společném projednání návrhu. Uplatnění připomínek však není až tolik podstatné, pro případný přezkum územního plánu soudem jsou podstatné právě námitky, které byly řádně uplatněny. Odpůrkyně však námitky vypořádala, jelikož v zásadě je možné, aby odpověď na námitky byla obsažena i jinde v odůvodnění územního plánu; jde o rozsáhlý a komplexní dokument.

[41] Pochybení lze tedy spatřovat pouze v tom, že krajský soud sice velmi komplexně hodnotil veřejné zájmy, kterých má být územním plánem dosaženo, avšak ty již neporovnával s vlastnickými zájmy stěžovatelek. Test proporcionality však spočívá právě v porovnání těchto vymezených zájmů a omezení vlastnického práva, ke kterému územní plán za účelem dosažení vytyčených cílů přistoupil. Krajský soud tak dostatečně nezohlednil všechna výše vymezená specifika, která ve svém souhrnu představují důvody, pro které bylo na místě přistoupit k provedení testu proporcionality. Zejména není jasné, proč by nebylo možné vymezených veřejných zájmů dosáhnout prostředky, které více šetří práva vlastníků dotčených pozemků. Na tomto místě Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že odpůrkyně například vůbec nereflektovala koeficienty maximální zastavitelnosti pozemků a minimální zeleně, které ve svých námitkách navrhovatelky uváděly. Za této situace soudu zajisté nepřisluší hodnotit, zda odpůrkyně měla tento návrh bez dalšího promítnout do územního plánu. Z této námitky je však patrné, že by samy stěžovatelky souhlasily s omezením zastavitelnosti svých pozemků i se zachováním zeleně, avšak navrhovaly regulaci, která by jim posuzované území podle jejich mínění umožnila nadále rozumně využívat. Odpůrkyně tak např. mohla přistoupit k jistému kompromisu a navrhované koeficienty rozvolnit, případně bylo na místě adekvátně na námitku reagovat a výslovně vymezit, proč toto rozvolnění nepovažuje za vhodné. K žádnému z těchto kroků však nepřistoupila a z napadeného územního plánu tak není zcela patrné, zda je zvolený prostředek spočívající v poměrně přísné regulaci území Gardenparku skutečně proporcionální.

[42] Otázkou proporcionality se krajský soud zabýval jen zcela obecně, když se zabýval zejména otázkou legitimního očekávání stěžovatelek, že na svých pozemcích budou moci v budoucnu zřizovat komerční budovy, případně, že budou moci tyto pozemky za uvedeným účelem prodat. Krajský soud argumentoval také § 102 odst. 3 stavebního zákona, podle kterého vlastníkově pozemku nenáleží náhrada, jestliže ke zrušení určení pozemku k zastavění došlo po uplynutí 5 let od nabytí účinnosti územního plánu nebo jeho změny, která zastavění dotčeného pozemku umožnila. Jestliže uplyne tato lhůta, během níž nebyl získán veřejnoprávní akt k realizaci výstavby, podle krajského soudu vede tato okolnost k oslabení legitimního očekávání zachování zastavitelnosti posuzovaných pozemků.

[43] Nejvyšší správní soud má za to, že tento závěr k posouzení otázky přiměřenosti zásahu do vlastnického práva stěžovatelek je s ohledem na intenzitu zásahu nedostatečný. V posuzované situaci bylo na místě přistoupit ke komplexnímu posouzení proporcionality

pokračování

zásahu do vlastnického práva stěžovatelek v porovnání s cílem, kterého má být touto regulací dosaženo. Na tomto místě nelze pominout ani skutečnost, že oproti územnímu plánu 2004 posuzovaný územní plán ve vztahu k pozemkům stěžovatelek vymezil zcela specifickou plochu. Byť má Nejvyšší správní soud za to, že tento krok jistě je teoreticky možný, zvláště za této specifické situace bylo na místě řádně se zabývat otázkou, zda je tento typ regulace přiměřený vůči vlastnickým právům stěžovatelek, což odpůrkyně dostatečně nereflektovala a její pochybení nenapravit ani krajský soud, byť ten alespoň řádně a koncentrovaně vymezil veřejné zájmy, kterých odpůrkyně měla za cíl novým územním plánem dosáhnout.

[44] Při novém posouzení otázky přiměřenosti zásahu do vlastnických práv stěžovatelek by rovněž bylo na místě řádně zhodnotit stěžovatelkami namítanou otázku stabilizovanosti posuzovaného území, resp. opětovně se zabývat jeho skutečným stavem. Stěžovatelky totiž mimo jiné namítají, že územní Gardenparku má charakter deprimující zóny. Takto bývá označováno území, které se svou funkcí a využitím přežilo, což Nejvyšší správní soud vyloučit nemůže, neboť je patrné, že sama odpůrkyně si je vědoma, že projekt Gardenparku nebyl úspěšný a území by tak charakter deprimující zóny skutečně mít mohlo. Při zachování územního plánu by pak v podstatě došlo k zakonzervování tohoto nežádoucího stavu území. Současný charakter území podle vyjádření stěžovatelek není do budoucna udržitelný, což společně s tím, že projekt Gardenpark nebyl úspěšný, naznačuje, že by území skutečně měl čekat další rozvoj. To je v rozporu s tvrzením odpůrkyně o jeho stabilizovanosti. Nejvyšší správní soud však na okraj podotýká, že pro posouzení této otázky není nezbytně nutné provádět místní šetření, dostatečnou představu o povaze území je totiž možné získat i jinými prostředky, jako je například předložená fotodokumentace i letecké snímky z fotografických map.

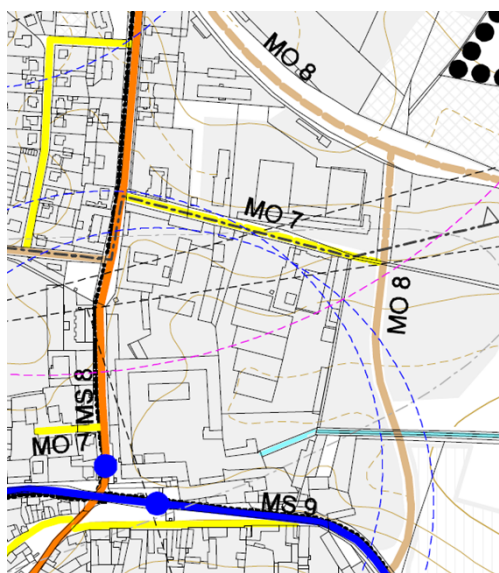
K vymezení veřejně prospěšné stavby WD3

[45] Stěžovatelky v kasační stížnosti uvádějí, že s vedením obchvatu v nyní vymezené trase počítal i územní plán 2004, ale komunikace byla vymezena jako obslužná místní komunikace a její užívání tak bylo na dohodě mezi nimi a odpůrkyní. Stěžovatelky dále v kasační stížnosti poukazují na to, že při přijímání územního plánu 2004 byla situace zcela odlišná než nyní, jelikož projekt Gardenparku byl v začátcích a měl jinou dispozici. Stěžovatelky opět zdůrazňují, že jim veřejná komunikace vedoucí centrem zahradnického areálu způsobí provozní obtíže. Dále považují za notorietu, že se vlastnických práv dotkne, pokud je na dvoře vlastníka pozemku zřízena veřejná silnice. Stěžovatelky v kasační stížnosti dále namítají, že stavba WD3 je kvůli nevhodnému vyústění pouhým torzem, které vůbec není způsobilé dosáhnout vytyčeného cíle.

[46] Nejvyšší správní soud na tomto místě nepopírá, že s vedením východního obchvatu počítal rovněž územní plán 2004, jak ostatně uváděl krajský soud, neztotožňuje se však s tím, že stěžovatelky i nadále musí počítat s realizací obchvatu v této trase. Je na místě zdůraznit, že dřívější územně-plánovací dokumentace s vedením východního obchvatu počítala za předpokladu, že současně dojde k opuštění železničního tělesa a na jeho místě bude rovněž zřízena komunikace. V novém územním plánu se již s opuštěním železničního tělesa nepočítá, což představuje podstatnou změnu okolností. Za nyní posuzované situace je proto sporné, zda jde o vhodné řešení a nadále existuje dostatečně silný veřejný zájem na jeho

vedení nyní vymezeným způsobem, což podle Nejvyššího správního soudu nelze bez dalšího předpokládat.

[47] Pro přehlednost Nejvyšší správní soud níže připojuje relevantní grafické části územního plánu 2004 a posuzovaného územního plánu. V územním plánu 2004 vymezuje béžová čára hlavní obslužné komunikace, žlutou jsou vyznačeny ostatní obslužné komunikace. V novém územním plánu žlutá čára představuje zachovanou železniční trasu, červeně je pak vyznačena stavba WD3 (pozn. barevné vyznačení doplněno Nejvyšším správním soudem). Je tedy patrné, že se zásadním způsobem změnil předpoklad ve vedení východního obchvatu obce. Na rozdíl od územního plánu 2004, kdy obchvat vedl přes opuštěné železniční těleso došlo ke zrušení podstatné části tohoto obchvatu, neboť se nepočítá s opuštěním železničního tělesa, ale zůstala zachována železniční trať. V současné době tak chybí napojení stavby WD3 v severní části, které by zajistilo skutečný odklon dopravy od obydlené části obce. Nyní by doprava měla být vedena přes ulici Zahradní (vyznačena modře) zpět k obytné části obce, na ulici Lidická (vyznačena hnědou barvou), která je posuzovaným územním plánem vymezena jako silnice II. třídy.



Územní plán 2004 (po změně č. 1)



Nový územní plán

[48] Nejvyšší správní soud sice souhlasí s tím, že případný východní obchvat by mohl být způsobilý ulevit dopravě poblíž rodinných domů, jakož i obecního úřadu, jehož přibližná poloha je na obrázku výše označena zeleným obdélníkem a základní školy, která se nachází zhruba v místě oranžového obdélníku vyznačeného na obrázku výše. Za současné situace však existují důvodné pochybnosti o tom, zda je vymezení východního obchvatu posuzovaným způsobem skutečně způsobilé plnit svůj účel. V tomto případě tak má Nejvyšší správní soud pochyby o naplnění již prvního kroku testu proporcionality, kterým je vhodnost zvoleného řešení. Odůvodnění územního plánu samo o sobě jednoznačně vhodnost zvoleného řešení nepodporuje. Podle zdejšího soudu je za současného stavu jen stěží představitelné, že by skutečně došlo k odklonu tranzitní dopravy tak, aby vedla skrz ulici Zahradní. Existují také pochybnosti, zda je nyní vymezená trasa vedení východního obchvatu dimenzována pro intenzivnější provoz, případně jestli odpůrkyně plánuje dotčené ulice předpokládanému provozu přizpůsobit. Na tuto okolnost stěžovatelky upozorňovaly už ve svých námitkách, odpůrkyně se jí ve vypořádání těchto námitek ani jinde

pokračování

v odůvodnění územního plánu nijak blíže nevěnovala a nevysvětlila, proč je podle jejího mínění východní obchvat za nastíněné situace stále vhodným řešením. Byť si lze jistě představit, že by vymezení východního obchvatu, a to i na místě stavby WD3, mohlo obstát, po výše uvedené změně ve vedení východního obchvatu nelze vhodnost zvoleného řešení bez dalšího předpokládat. V této části tak Nejvyšší správní soud musí dát zapravdu stěžovatelkám, které namítají, že v současném územním plánu je stavba WD3 pouhým torzem, které pravděpodobně není způsobilé dosáhnout vytyčeného cíle, kterým je zejména snížení intenzity dopravy blíže k centru obce.

[49] V souladu s výše označeným usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, č. j. 1 Ao 1/2009-120 je úkolem soudu posoudit, zda je zásah do vlastnického čině nejšetnějším ze způsobů vedoucích rozumně k zamýšlenému cíli. Na pozemcích stěžovatelek se sice v současné době komunikace nachází, avšak je od veřejně přístupných částí oddělena branami a slouží jen pro potřeby stěžovatelek. Stejně jako stěžovatelky Nejvyšší správní soud považuje za notorietu fakt, že se vlastníka pozemků velmi výrazně dotkne to, že na jejich pozemku povede veřejně přístupná komunikace. Zvolené řešení tak práva stěžovatelek příliš nešetří. Vzhledem k tomu, že existují pochybnosti již o vhodnosti zvoleného řešení, není ani jasné, zda je za současné situace vůbec dán zřejmý silný veřejný zájem na vedení východního obchvatu, který by (jako tomu je v případě stavby WD5, viz níže) zcela evidentně převyšoval nad soukromými zájmy stěžovatelek. Stavba WD3 by tedy mohla naplňovat definici veřejně prospěšné stavby podle § 2 odst. 1 písm. n) stavebního zákona, který veřejně prospěšnou stavbou rozumí stavbu pro veřejnou infrastrukturu určenou k rozvoji nebo ochraně území obce vymezenou ve vydané územně plánovací dokumentaci, její vymezení je však nezbytné v územním plánu náležitě odůvodnit, a to včetně provedení řádného testu proporcionality. Při současném zcela obecném vypořádání námitek stěžovatelek i odůvodnění této části územního plánu nemůže podle Nejvyššího správního soudu toto vymezení v soudním přezkumu obstát.

K vymezení veřejně prospěšné stavby WD5

[50] K vymezení veřejně prospěšné stavby WD5 stěžovatelky opakovaně uvádějí, že pro její zřízení nelze nalézt naléhavou komunikační potřebu, která by odůvodňovala omezení vlastnického práva stěžovatelek. Zároveň namítají, že vybudování chodníku mezi obcemi není standardem, ale jde o výjimečné řešení, kterého by odpůrkyně měla chtít dosáhnout konsenzuální cestou, nikoliv formou předznamenání vyvlastnění pozemků. Stěžovatelky sice souhlasí s tím, že spojení odpůrkyní se sousední obcí chodníkem předpokládal již územní plán 2004, ze kterého však nebylo patrné jeho přesné umístění. Stěžovatelky se proto domnívaly, že chodník bude vedený na veřejném silničním pozemku, ne na jejich pozemcích.

[51] V této věci Nejvyšší správní soud stěžovatelkám nemůže přisvědčit. Dřívější územní plán sice blíže nevymezil, kudy přesně chodník spojující sousední obce povede, nicméně je zřejmé, že pokud by se silniční pozemek ukázal být pro vedení chodníku nedostatečný, připadala by v úvahu právě jeho realizace na pozemku stěžovatelek. Je pravda, že primárně by odpůrkyně měla usilovat o získání možnosti vybudovat chodník na pozemcích stěžovatelek konsenzuální cestou, to však nevylučuje (samozřejmě za podmínky splnění všech zákonných předpokladů) případnou možnost vyvlastnění pozemků.

[52] V této části tak musí Nejvyšší správní soud přisvědčit krajskému soudu, že stěžovatelky nedostatečně konkretizují, jak se realizace chodníku negativně dotkne jejich vlastnických práv. Intenzitu předpokládaného zásahu do vlastnických práv stěžovatelek výrazně snižuje skutečnost, že chodník má být veden pouze na okraji pozemků ve vlastnictví stěžovatelek.

[53] Nelze pominout ani to, že sporná část stěžovatelčiných pozemků je k účelu pěších cest do sousední obce využívána i v současnosti. Tato okolnost tedy rovněž intenzitu zásahu snižuje. Nejvyšší správní soud tak ve shodě s krajským soudem shledává záměr vymezuující veřejně prospěšnou stavbu WD5 za žádoucí a odpovídající celkové koncepci směřování rozvoje území obce. Rozhodně však nelze se stěžovatelkami souhlasit, že tímto krajský soud tvrdí, že je možné domoci se autoritativním omezením vlastnického práva čehokoliv, co odpůrkyně považuje za užitečné. Pokud by skutečně mělo dojít k vyvlastnění pozemků za účelem realizace vymezených veřejně prospěšných staveb, je potřeba k vyvlastnění přistupovat jako k prostředku *ultima ratio*, tedy nástroji, který připadá v úvahu až po vyčerpání jiných myslitelných řešení, která za účelem dosažení veřejného zájmu připadají v úvahu a respektují vlastnická práva stěžovatelek. Vyvlastnění pozemků by tak bylo možné až po nezbytném naplnění všech zákonných předpokladů.

[54] Na tomto místě však soudům, ani odpůrkyni nepřísluší autoritativně posoudit, zda by veřejný zájem, kterého má být na základě vyvlastnění dosaženo, skutečně převýšil nad zájmem na ochraně vlastnického práva stěžovatelek. Toto posouzení je úlohou případného vyvlastňovacího řízení. Právě uvedené však nic nemění na závěru, že vymezení předpokládané veřejně prospěšné staveb v územním plánu je zcela na místě. Odpůrkyně sice v této věci formálně neprovedla test proporcionality. Z odůvodnění územního plánu však lze implicitně dovodit, že zvolené řešení by v testu proporcionality obstálo. Vymezení stavby WD5, jakožto stavby veřejně prospěšné obecně obстоjí jak z hlediska vhodnosti, tak z hlediska potřebnosti, což jasně vyplývá z odůvodnění územního plánu. Problematickou částí by tak mohlo být posouzení proporcionality v užším smyslu, tedy zvážení, zda veřejný zájem odpůrkyně převáží nad soukromým zájmem stěžovatelek. Jak již bylo uvedeno, z výše označeného rozsudku zdejšího soudu č. j. 1 Ao 5/2010-169 vyplývá, že odpověď na uplatněné námitky je možné nalézt i jinde než v části věnované vypořádání námitek. Z odůvodnění územního plánu je veřejný zájem, kterého má být realizací chodníku dosaženo, jednoznačně patrný. Stěžovatelky před odpůrkyní ani krajským soudem dostatečně nevymezily konkrétní soukromé zájmy, které budou novým územním plánem zasaženy a které by odpůrkyně mohla poměřit se zájmy soukromými. Ani kasační stížnost ve svém odůvodnění tyto zájmy blíže nespecifikuje. Veřejný zájem, kterého má být realizací této stavby dosaženo, je naproti tomu zcela zřejmý a velice silný. Za této situace by tak vymezení stavby WD5 v územním plánu i při provedení testu proporcionality bezpochyby obstálo, což implicitně vyplývá i ze samotného odůvodnění územního plánu. Nadto stavba WD5 zjevně naplňuje definici veřejně prospěšné stavby ve smyslu § 2 odst. 1 písm. n) stavebního zákona, jelikož přispěje k rozvoji obce tím, že usnadní pěší a cyklistickou dopravu do sousední obce. Zřízení chodníku rovněž představuje bezpečnější variantu spojení se sousední obcí oproti současnému stavu, v této otázce se tak Nejvyšší správní soud plně ztotožňuje s krajským soudem.

pokračování

K zařazení zastavitelné plochy Z14 do 2. etapy pořadí změn v území

[55] Ve vztahu k námitkám ohledně zařazení zastavitelné plochy Z14 do 2. etapy pořadí změn v území Nejvyšší správní soud nejdříve uvádí, že etapizace je jedním z legitimních nástrojů územního plánování, viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-185, č. 1971/2010 Sb. NSS. Podle tohoto rozsudku etapizace umožní stanovit smysluplný časový a funkční rámec plánované výstavby a zároveň směřuje ke snížení negativních vlivů, kterými působí rozsáhlá výstavba na stávající obyvatele.

[56] Nejvyšší správní soud s krajským soudem souhlasí, že odpůrkyně v odůvodnění územního plánu dostatečně vymezila důvody, které opodstatňují potřebu přistoupení k etapizaci předpokládaného rozvoje v území. Stejně tak i samotné zařazení zastavitelné plochy Z14 do druhé etapy změn v území plně odpovídá smyslu etapizace, jak byl v územním plánu vymezen. Odložení zastavitelnosti pozemků do období, kdy bude pro tento růst dostatečně připravena nezbytná infrastruktura, je jistě jedním z předpokladů stanovení racionálního využití území, které má být zajištěno právě v procesu územního plánování. Určení pořadí zástavby tak, aby rozvoj obce probíhal v rozumné míře a zástavba na sebe logicky navazovala je rovněž v procesu územního plánování žádoucí. V této části tak Nejvyšší správní soud odkazuje na odůvodnění napadeného rozsudku, kde krajský soud podrobně vymezil, z jakých důvodů etapizaci, kterou územní plán vymezil považuje za souladnou se zákonem, s čímž se zdejší soud plně ztotožňuje.

[57] Při posuzování podmínek etapizace dále krajský soud shledal, že v odůvodnění rozhodnutí o námitkách chybí vysvětlení, proč odpůrkyně odložila zastavitelnost na pozemcích zařazených do 2. etapy pořadí změn v území právě do roku 2040, a v obecné části odůvodnění napadeného územního plánu je toto odůvodnění nepatřičné.

[58] Nejvyšší správní soud má za to, že krajský soud otázku nedostatečného odůvodnění odložení zastavitelnosti do roku 2040 posoudil správně. Stěžovatelky v kasační stížnosti brojí pouze proti závěrům, které krajský soud z tohoto pochybení dovodil, když shledal, že mu návrhový petit neumožňuje zrušit územní plán pouze v části vymezující odklad zastavitelnosti pozemků zařazených do 2. etapy pořadí změn v území do roku 2040. Odpůrkyně ve svém vyjádření ke kasační stížnosti závěry krajského soudu v této věci rovněž nijak nerozporuje, pouze nesouhlasí s argumentací stěžovatelek a uvádí, že postup krajského soudu považuje za správný.

[59] Jak uváděl již krajský soud v napadením rozsudku, odpůrkyně v územním plánu nedostatečně refletovala změny, ke kterým přistoupila na základě závazného stanoviska Ministerstva dopravy, které omezilo vymezení ploch původně určených k bydlení z důvodu předpokládané realizace nové vzletové a přistávací dráhy. Ze stanoviska vyplynulo, že na plochách, které původní návrh územního plánu vymezil jako plochy určené k bydlení, nebude možné dodržet stanové hlukové limity. Navíc by předpokládané vedení osy budoucí vzletové a přistávací dráhy blízkého Letiště Václava Havla nad plochami určenými k bydlení zvýšilo riziko pádu letadla na obydlené území, což rovněž představuje důvod pro změnu funkčního využití ploch. Oproti původnímu návrhu územního plánu tak bylo několik ploch (včetně posuzované plochy Z14), se kterými se počítalo jako s plochami určenými k bydlení, změněno na plochy určené ke komerčním účelům. Uvedená změna se však neprojevila ve

všech relevantních částech odůvodnění územního plánu. Tato skutečnost je nejvíce patrná z části věnované právě potřebě intenzifikace čističky odpadních vod, která zohledňovala téměř výhradně nároky kladené na čištění odpadních vod produkovaných objekty určenými k bydlení. Krajský soud proto namítal, že komerční zástavba jistě také bude mít nároky na čištění odpadních vod a změni se i předpokládaná rychlost zástavby. Podle krajského soudu nelze vyloučit, že potřeba intenzifikace čističky odpadních vod nastane později, než v roce 2040, avšak může se tak stát i dříve. Odložení zastavitelnosti některých ploch právě do roku 2040 proto nebylo řádně odůvodněno. V této části odůvodnění napadeného územního plánu skutečně nelze považovat za dostatečné.

[60] Nejvyšší správní soud ovšem nesouhlasí se závěry, které krajský soud z tohoto pochybení dovodil. Krajský soud totiž měl za to, že mu petit návrhu na zrušení územního plánu neumožňuje zjištěná pochybení reflektovat a zrušit pouze časové vymezení etapizace. Naopak souhlasí se stěžovatelkou a), která namítá, že je zjevné, že pokud by nedošlo ke zrušení zařazení zastavitelné plochy do 2. etapy změn v území, usilovala alespoň o dosažení dřívější zastavitelnosti svého pozemku.

[61] Nejedná se o situaci, kdy proti posuzované otázce stěžovatelka a) ve svém návrhu na zrušení části územního plánu vůbec nebrojila. Sporné je v nyní projednávané věci pouze to, zda definovaný návrh výroku krajského soudu umožňoval krajskému soudu přistoupit ke zrušení časového vymezení 2. etapy změn v území, nebo umožňoval pouze případné vyřazení plochy Z14 z této etapy. Nejvyšší správní soud má za to, že návrh směřující proti zařazení plochy do 2. etapy změn v území je třeba vnímat v celkovém kontextu, kdy je toto samotné zařazení neodmyslitelně spjata právě s podmínkami, ke kterým se povolení zastavitelnosti pozemku váže. Naopak by tomu mohlo být pouze v případě, kdy by stěžovatelka a) nebrojila proti etapizaci jako celku, ale pouze proti některé z konkrétně vymezených podmínek. Za této situace by krajskému soudu zajisté nepřislušelo hodnotit zákonnost podmínek, proti kterým návrh na zrušení opatření obecné povahy nebrojí. V posuzované věci však šlo o situaci zcela opačnou, tedy z návrhu a jeho odůvodnění je zřejmé, že důvodem, pro který stěžovatelka a) usilovala o zrušení části, která zařadila pozemek do 2. etapy změn v území, jsou právě parametry, kterými je zastavitelnost posuzované plochy podmíněna.

[62] Podle Nejvyššího správního soudu je nezbytné číst odůvodnění návrhu a jeho petit ve vzájemné souvislosti. Z podaného návrhu je zřejmé, že stěžovatelka a) proti zařazení plochy Z14 do 2. etapy změn v území brojí zejména kvůli době, po kterou bude její pozemek fakticky nezastavitelný. Časový aspekt odložení zastavitelnosti pozemku evidentně byl pro stěžovatelku a) klíčový, neboť ta v návrhu zdůrazňovala, že zařazení uvedené plochy do 2. etapy změn v území pro ni znamená nezastavitelnost pozemku po dobu 17 let. Pokud by zastavění pozemku bylo např. odloženo na dobu kratší, je možné, že by stěžovatelka a) vůbec proti jeho zařazení do 2. etapy změn v území nebrojila. Tyto okolnosti zjevně soudu nepřisluší domýšlet za stěžovatelku a), nicméně mohou hrát roli právě při výkladu toho, čeho se vlastně stěžovatelka a) svým návrhem, resp. petittem domáhá.

[63] V bodu 131 napadeného rozsudku krajský soud uvedl: „*Brojí-li však navrhovatelka a) proti odkladu zastavitelnosti až do roku 2040 s tím, že odklad výstavby o 17 let (v době podání námitek 18 let) a praktická nezastavitelnost tohoto pozemku po takto dlouhou dobu je*

pokračování

nepřiměřená...“. Z toho je zřejmé, že návrh na zrušení územního plánu obsahoval důvody směřující právě proti časovému vymezení etapizace, což bylo zřejmé i krajskému soudu. Nejvyšší správní soud je toho názoru, že vymezení etapizace je neodmyslitelně spjato i s podmínkami, za jejichž splnění je zastavitelnost plochy přípustná. Pokud je samotný negativní zásah do vlastnického práva vlastníků dotčených pozemků způsoben právě tím, že je zastavitelnost pozemků odložena až do splnění územním plánem definovaných podmínek, je logické, že návrh na změnu v zařazení do příslušné etapy směřuje i proti těmto konkrétně stanoveným podmínkám. Bez nich by etapizace postrádala jakýkoliv smysl a nebyla by nástrojem způsobilým plnit svůj význam. Z toho je však patrné, že pokud stěžovatelka a) brojila proti zařazení do 2. etapy změn v území, její návrh včetně petitu směřoval i proti jednotlivým předpokladům pro umožnění zástavby. Jestliže by krajský soud shledal důvodnou námitku brojící proti zařazení zastavitelné plochy do 2. etapy změn v území, ve svém důsledku by ve vztahu k této ploše zrušil všechny podmínky její zastavitelnosti. Je tedy zřejmé, že pokud by naopak krajský soud přistoupil pouze ke zrušení časového vymezení etapizace, skutečně by přiznal stěžovateli a) méně než žádala, nikoliv něco jiného.

[64] Nejvyšší správní soud nemůže s krajským soudem souhlasit ani v té části, ve které uvádí, že petit návrhu v podstatě směřuje pouze do bodu 94 výrokové části územního plánu, ovšem zrušení bodu 96 písm. c) výroku napadeného územního plánu stěžovatelka a) nepožadovala. Tento závěr Nejvyšší správní soud nepovažuje za správný. Je potřeba zdůraznit, že sama stěžovatelka a) v návrhu ve vztahu k etapizaci vůbec nevymezila, proti kterým konkrétním bodům výroku územního plánu brojí, z petitu bylo patrné pouze to, že brojí proti zařazení pozemku do 2. etapy změn v území. Jak již bylo uvedeno výše, tento návrh bylo třeba vykládat tak, že v sobě zahrnuje i jednotlivé podmínky etapizace. Nejvyšší správní soud také poznamenává, že pokud krajský soud považoval petit za nejasný, mohl stěžovatelku a) vyzvat k jeho upřesnění. K tomu však krajský soud nepřistoupil, ačkoliv sám následně vymezil, proti kterým bodům výrokové části územního plánu stěžovatelka a) brojí, což je postupem, který Nejvyšší správní soud aprobovat nemůže.

5. Závěr a náklady řízení

[65] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud uzavírá, že shledal kasační stížnost důvodnou, a proto v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. rozsudek krajského soudu ve výroku II. a III. zrušil a věc mu v tomto rozsahu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude krajský soud podle § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku.

[66] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne v souladu s § 110 odst. 3 s. ř. s. krajský soud v novém rozhodnutí.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 28. února 2025

JUDr. Viktor Kučera
předseda senátu