



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Pavla Molka v právní věci navrhovatelů: a) M. Š., b) A. Š., oba zast. JUDr. Petrem Jirátem, advokátem se sídlem Blatenská 1161/46, Chomutov, proti odpůrkyni: **obec Český Jiřetín**, se sídlem Český Jiřetín 171, zast. Mgr. Jiřím Nezhybou, advokátem se sídlem Údolní 567/33, Brno, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – Územního plánu obce Český Jiřetín vydaného usnesením zastupitelstva obce Český Jiřetín ze dne 12. 8. 2022, č. 4/042022, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelů proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 29. 11. 2023, č. j. 140 A 3/2023-35,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Navrhovatelé **nemají právo** na náhradu nákladů řízení.
- III. Odpůrkyni **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Navrhovatelé vlastní ve společném jmění manželů pozemky parc. č. XA a parc. č. XB v k. ú. X. Žalobou podanou podle § 101a odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), ke Krajskému soudu v Ústí nad Labem se stěžovatelé domáhali zrušení napadeného opatření obecné povahy – Územního plánu obce Český Jiřetín, vydaného usnesením zastupitelstva obce dne 12. 8. 2022, č. 4/042022.

[2] Navrhovatelé nesouhlasili s etapizací plochy Z6, která se nachází na jejich pozemcích, konkrétně s tím, že územní plán zařadil podstatnou část pozemku parc. č. XA do 2. etapy výstavby. Realizace zástavby v této ploše byla podmíněna realizací alespoň 70% zástavby v 1. etapě v ploše Z6, napojením zástavby na veřejný vodovod a veřejnou splaškovou

komunikaci a zároveň posouzením záměru zástavby ve vztahu ke kapacitě stávajícího dopravního systému obce.

[3] Námitky navrhovatelů proti novému územnímu plánu spočívaly v nepřiměřeném, neodůvodněném a diskriminačním zásahu do jejich vlastnictví, ke kterému prostřednictvím etapizace výstavby došlo, v porovnání s ostatními vlastníky podobných nemovitostí. Nerovnost v přístupu k jednotlivým vlastníkům nebyla podle jejich názoru řádně vysvětlena, v odůvodnění územního plánu chybí rovněž vysvětlení, jaký konkrétní veřejný zájem je takovým postupem sledován. Dále namítali, že je možnost výstavby v 2. etapě vázána na podmínku, která je fakticky nesplnitelná, a že bylo porušeno jejich legitimní očekávání.

[4] Krajský soud nyní napadeným rozsudkem návrh zamítl. Konstatoval, že jeho úkolem je pouze korigovat extrémy, nikoli určovat, jakým způsobem má být určité území využito, a aktivně tak dotvářet územní plánování. Neshledal, že by odůvodnění napadeného územního plánu bylo nepřezkoumatelné. Odpůrkyně v odůvodnění nového územního plánu srozumitelně vysvětlila, proč shledává námitky navrhovatelů nedůvodnými, uvedla důvody, pro které musela přistoupit k etapizaci, jakož i důvody, pro které byl jejich pozemek zahrnut do 2. etapy. Těmi byly především špatný stav místní infrastruktury a stav povrchové a podzemní vody.

[5] Námitky týkající se neproporcionálního zásahu do vlastnického práva navrhovatelů, nesouladu územního plánu s cíli územního plánování a diskriminace navrhovatelů při zařazení pozemků v rámci etapizace krajský soud shledal obecnými a nedůvodnými. Regulací výstavby a ochrany hodnot v území, např. i formou etapizace, se naplňuje cíl územního plánování, kterým je vytváření předpokladů pro výstavbu a udržitelný rozvoj území. Cíl etapizace byl dle krajského soudu konkrétně definován a byl opřen o potřebné odborné podklady, mj. o geologický a hydrologický posudek ze dne 14. 7. 2021 vypracovaný RNDr. Z. B., technickou zprávu o stavu obecních komunikacích ze dne 22. 6. 2021 vypracovanou autorizovaným technikem a vyjádření Povodí Ohře, státního podniku, ze dne 16. 6. 2021. Územním plánem byl stanoven racionální časový a funkční rámec budoucí plánované výstavby s ohledem na kapacitu současné dopravní infrastruktury, ohrožení kvality podzemních vod a zhoršenou kvalitu povrchových vod. Navrhovatelé ani neuvedli, jakým jiným šetrnějším způsobem by bylo možné dosáhnout regulace budoucí zástavby s ohledem na limity území.

[6] Dále dle krajského soudu regulace pozemků navrhovatelů není diskriminační, jelikož etapizace dle stejných kritérií postihla všechny vlastníky pozemků v dané oblasti, jakož i v plochách Z1, Z3, Z8, Z10, Z11 a Z12. Stran námitky porušení legitimního očekávání krajský soud uvedl, že očekávání nemohlo být dovozeno na základě předloženého přípisu ze dne 5. 10. 2018, kterým tehdejší starostka obce vydala souhlasné stanovisko k dělení pozemků navrhovatelů na 22 parcel, na kterých mělo být vystavěno 22 rekreačních objektů, jelikož úprava územního plánu nebrání budoucímu dělení těchto pozemků. Navrhovatelé žádné závazné stanovisko příslušného orgánu k posouzení záměru k dělení pozemků nepředložili.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření odpůrkyně

pokračování

[7] Navrhovatelé (dále jen „stěžovatelé“) napadají výše označený rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., na základě kterých požadují napadený rozsudek zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

[8] Napadený rozsudek je dle stěžovatelů nepřezkoumatelný z důvodu, že krajský soud považoval námitky stěžovatelů za obecné a tím se vyhnul polemice s jejich argumenty. Krajský soud se nevypořádal s námitkami týkajícími se diskriminace a nerovného přístupu ke stěžovatelům, neproporcionálního zásahu do jejich vlastnických práv a porušení legitimního očekávání. Stěžovatelé mají námitky uplatněné před krajským soudem za *dostatečně zřejmé a posouditelné*.

[9] Stěžovatelé trvají na tom, že zařazení části pozemku parc. č. XA do 2. etapy výstavby bylo neproporcionální a diskriminační, neboť situace ostatních vlastníků, jejichž pozemky byly zařazené do 1. etapy výstavby, je totožná jako jejich a situace se v obci nezměnila. Dle stěžovatelů v územním plánu chybí dostatečné vysvětlení takového postupu, včetně vymezení konkrétního veřejného zájmu. Stěžovatelé dále poukazují na to, že realizace zástavby v ploše Z6 na území 2. etapy je vázána na neurčité, v čase neznámé a prakticky nesplnitelné podmínky, konkrétně výstavbu nové komunikace a vybudování čističky odpadních vod.

[10] Legitimní očekávání stěžovatelů bylo založeno na základě přípisu starostky obce ze dne 5. 10. 2018. Tímto přípisem byla jménem obce stěžovatelům přislíbena parcelace jejich pozemků. Stěžovatelé tak očekávali, že budou moci provést plánovanou parcelaci a následně výstavbu za srovnatelných podmínek jako v čase vydání předloženého přípisu. Odpůrkyně tak měla toto očekávání v územním plánu respektovat.

[11] Odpůrkyně ve svém vyjádření navrhla kasační stížnost zamítnout. Poukázala na to, že stěžovatelé v kasační stížnosti z velké části pouze opakují již dříve vyřčené námitky, které nijak nekonkretizují. Tyto námitky navíc nejsou důvodné, neboť přijatá opatření ve formě etapizace výstavby jsou reakcí na neuspokojivý stav místní infrastruktury a rovněž povrchových a hlubinných vod, jak vyplývá z odborných podkladů. Odpůrkyně tedy nejednala svévolně a svůj postup náležitě odůvodnila. Ke svému vyjádření přiložila aktuální stanovisko Zemské správy přehrad Svobodného státu Sasko ze dne 2. 1. 2024, č. j. B30-3203/33/2, neboť likvidace odpadních vod v obci Český Jiřetín ovlivňuje kvalitu vody v níže položené přehradě Rauschenbach, a to i přes Flajský potok, který obcí protéká a následně vtéká do přehrady, a má tedy nadregionální význam. Pro odpůrkyni bylo při stanovení jednotlivých etap rozhodující umístění jednotlivých pozemků a problematický výchozí stav veřejné infrastruktury a dopravního řešení. Etapizace tak dle stejných kritérií postihla stejně všechny vlastníky pozemků v dané oblasti. Proto byly pozemky nacházející se v blízkosti stávající komunikace zařazené do 1. etapy a pozemky vzdálenější od komunikace (navazující na pozemky v 1. etapě) do 2. etapy. Vybudování kanalizace je nutnou podmínkou pro zlepšení kvality života a životního prostředí v obci, přičemž na ni bude možné získat příjmy i v rámci dotačních přeshraničních projektů. Odpůrkyně poukázala na to, že stěžovatelé nemohli spoléhat na neměnnost územního plánu, neboť územní plán reaguje na měnící se situaci v území. Závěrem požádala o náhradu nákladů řízení, neboť podání vyjádření ke kasační stížnosti bylo nad její kapacitní možnosti, a proto zvolila zastoupení advokátem.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[12] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že byla podána včas, osobami k tomu oprávněnými, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, z důvodů, které zákon připouští, a stěžovatelé jsou zastoupeni advokátem (§ 102 a násl. s. ř. s.). Poté přistoupil k přezkumu rozsudku krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů. Ověřil také, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[13] Úvodem Nejvyšší správní soud předesílá, že otázkou přezkumu Územního plánu obce Český Jiřetín vydaného usnesením zastupitelstva obce Český Jiřetín ze dne 12. 8. 2022, č. 4/042022, se již zabýval ve skutkově i právně totožné věci v rozsudku ze dne 18. 4. 2024, č. j. 9 As 272/2023-44. V tehdejší řízení vystupovala v roli odpůrkyně stejná obec a věc se týkala stejného opatření obecné povahy, územního plánu obce Český Jiřetín. Tehdejší kasační stížnost sice podala odlišná stěžovatelka, nicméně byla zastoupena stejným advokátem jako nynější stěžovatelé. Kasační stížnost včetně právní argumentace byla obsahově totožná jako kasační stížnost nynějších stěžovatelů, s výjimkou kasační námitky legitimního očekávání, kterou stěžovatelé opírají o přípis starostky odpůrkyně ze dne 5. 10. 2018. Odůvodnění tehdy napadeného rozsudku rovněž stálo na stejných právních základech jako nyní napadený rozsudek. Kasační soud neshledal důvod odchytil se od závěrů zmíněného rozsudku, proto je v následujících odstavcích přebírá.

[14] Kasační soud se nejprve zabýval tím, zda kasační stížnost splňuje požadavek § 106 odst. 1 s. ř. s. spočívající ve vymezení důvodů, pro něž stěžovatelé rozhodnutí krajského soudu napadají. Nejvyšší správní soud dává odpůrkyni za pravdu, že stěžovatelé v kasační stížnosti téměř nereagují na argumentaci krajského soudu a z větší části pouze opakují stejnou argumentaci, jakou uvedli v žalobě. Na druhou stranu je z kasační stížnosti zřejmé, že směřuje proti rozsudku krajského soudu a že stěžovatelé trvají na své argumentaci obsažené v žalobě, s jejímž vypořádáním v napadeném rozsudku nesouhlasí. Stěžovatelé rovněž upozornili na to, že krajský soud některé jejich námitky vyhodnotil jako obecné a měl se tím, podle jejich názoru, dopustit nepřezkoumatelnosti. Z těchto důvodů proto kasační stížnost splňuje požadavky § 106 odst. 1 s. ř. s. a kasační soud přistoupil k jejímu posouzení.

[15] Obecnost kasačních námitek nicméně ovlivňuje podrobnost tohoto posouzení ze strany kasačního soudu. Stěžovatelé jsou povinni uvést konkrétní argumentaci zpochybňující závěry vyslovené v napadeném rozhodnutí krajského soudu (srov. např. rozsudky NSS ze dne 15. 2. 2017, č. j. 1 Azs 249/2016-38, odst. [12], nebo ze dne 29. 1. 2015, č. j. 8 Afs 25/2012-351, odst. [140]). Za situace, kdy stěžovatelé nepovažují za potřebné vysvětlit, z jakých konkrétních důvodů považují za mylné vypořádání svých žalobních námitek krajským soudem, není nutné, aby zdejší soud jen opakoval úvahy krajského soudu, pokud sám neshledá důvod se od nich odchytil. Rozsah odůvodnění rozsudku proto odpovídá kvalitě podané kasační stížnosti (obdobně viz např. rozsudek NSS ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 As 115/2014-36, odst. [14]).

[16] Kasační stížnost není důvodná.

pokračování

[17] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Ke konkrétnímu obsahu pojmu nepřezkoumatelnosti srov. rozsudky NSS ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44, č. 689/2005 Sb. NSS, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52, nebo ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136, č. 1795/2009 Sb. NSS. Konstatování nepřezkoumatelnosti by mělo být vyhrazeno opravdu výjimečným případům, kdy není z odůvodnění napadeného rozhodnutí vůbec patrné hodnocení podstatných důvodů či skutečností (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 5. 12. 2017, č. j. 2 As 196/2016-123, č. 3668/2018 Sb. NSS, odst. [29]).

[18] Dle stěžovatelů má být napadený rozsudek nepřezkoumatelný z důvodu, že se krajský soud nezabýval námitkou týkající se diskriminace a nerovného přístupu ke stěžovatelům, neproporcionálního zásahu do jejich vlastnických práv a porušení legitimního očekávání. S tímto závěrem se zdejší soud neztotožňuje, jelikož krajský soud se otázkou diskriminace zabýval v bodě 23. napadeného rozsudku, otázkou nedůvodného a neproporcionálního zásahu do vlastnických práv v bodech 14. a 18. až 22. napadeného rozsudku a otázkou legitimního očekávání stěžovatelů v bodě 24. napadeného rozsudku. Krajský soud tedy nezatížil svůj rozsudek vadou nepřezkoumatelnosti, naopak jsou to stěžovatelé, kteří na argumentaci krajského soudu v kasační stížnosti nereagují.

[19] Jak již zdejší soud připomenul v rozsudku č. j. 9 As 272/2023-44, odst. [20], každý zásah do výkonu vlastnických práv musí být proveden za dodržení zásady subsidiarity a minimalizace zásahu. Musí tedy mít ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody a může být činěn jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě k zamýšlenému cíli, a to nediskriminačně a s vyloučením svévole (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS). Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu dále vyplývá, že nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonných rozhodnutí územní samosprávy by byly porušením ústavních zásad dělby moci. V souladu se zásadou zdrženlivosti by měl soud přistoupit ke zrušení opatření obecné povahy v oblasti územního plánování pouze tehdy, pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření jako celku (viz rozsudek NSS ze dne 10. 6. 2021, č. j. 7 As 20/2021-72, odst. [12]).

[20] K obecné námitce týkající se neproporcionálního zásahu do vlastnických práv stěžovatelů tím, že byla podstatná část jejich pozemku parc. č. XA zahrnuta do 2. etapy výstavby, Nejvyšší správní soud odkazuje na dostatečné a správné vypořádání této otázky krajským soudem. Jak již bylo řečeno, odpůrkyně přistoupila k těmto opatřením ze dvou důvodů. Prvním z nich je nedostatečná kapacita místní infrastruktury, na kterou je poukazováno v geologickém a hydrogeologickém posudku a v technické zprávě, druhým z důvodů je kvalita povrchových i hlubinných vod, na kterou poukazovalo Povodí Ohře, státní podnik, ve svém vyjádření, ale také závěry geologického a hydrogeologického posudku. Oblast navíc spadá pod ochranné pásmo 2. stupně vodní nádrže Rauschenbach. Tyto skutečnosti rovněž odpůrkyně sepsala do odůvodnění územního plánu. Není tedy pravdou, že není zřejmé, na základě kterého veřejného zájmu odpůrkyně přijala opatření ve formě etapizace výstavby (srov. rozsudek č. j. 9 As 272/2023-44, odst. [21]).

[21] Způsob, jakým odpůrkyně stanovila etapizaci, nepřekračuje nijak mantinely, které judikatura vymezila pro přijímání územních plánů. Část pozemku stěžovatelů spadající do plochy Z6 je společně s pozemky, které přímo nenavazují na místní komunikaci, zahrnuta do 2. etapy výstavby. Není zřejmé, v čem stěžovatelé spatřují diskriminaci, neboť z grafické části územního plánu vyplývá, že na základě tohoto kritéria bylo přistupováno ke všem vlastníkům stejně. Pozemky, které přímo navazují na místní komunikaci, byly zahrnuty do 1. etapy výstavby (včetně pozemku stěžovatelů parc. č. XB), zatímco pozemky nenavazující na komunikaci byly zahrnuty do 2. etapy výstavby (srov. rozsudek č. j. 9 As 272/2023-44, odst. [22]). Toto rozdělení se týká rovněž i ploch Z1, Z3, Z6, Z8 a Z12. Námitky stěžovatelů odpůrkyně rovněž vypořádala na str. 62 a násl. odůvodnění územního plánu.

[22] Co se týče námitky nesplnitelnosti a nepřiměřenosti podmínky pro výstavbu v 2. etapě spočívající v napojení pozemku na veřejnou kanalizaci, kasační soud považuje tuto námitku za obecnou, jelikož stěžovatelé své tvrzení o nemožnosti splnění této podmínky nijak nekonkretizovali. Odpůrkyně naopak poukázala na možnosti financování v rámci dotačního přeshraničního programu v sousedním Sasku. I kdyby nebylo zřejmé, jakým způsobem hodlá odpůrkyně získat finanční prostředky na vybudování kanalizace, podmínka jejího vybudování pro výstavbu ve 2. etapě by obstála. Stanovení podmínky vybudování centrální kanalizace a napojení pozemků na ni je proto logickým vyústěním celkové nepřilíš dobré situace hospodaření s vodou v obci, která je v odůvodnění územního plánu detailně popsána a vysvětlena (blíže viz rozsudek č. j. 9 As 272/2023-44, odst. [23]).

[23] Neobstojí ani tvrzení stěžovatelů, že přijetím územního plánu bylo porušeno jejich legitimní očekávání, které jim vzniklo na základě přípisu ze dne 5. 10. 2018, kterým tehdejší starostka obce vydala souhlas k dělení pozemků stěžovatelů na 22 parcel. Kasační soud odkazuje na vypořádání této námitky v bodě 24. napadeného rozsudku, ve kterém krajský soud správně konstatoval, že dělení pozemků není územním plánem vyloučeno a je v budoucnu při splnění stanovených podmínek možné. Navíc odpůrkyně ani její obecní úřad není příslušným orgánem k posouzení záměru dělení pozemků, tím je Městský úřad v Litvínově. Kasační soud poukazuje na svoji ustálenou judikaturu, dle které vlastníci pozemků nemohou mít legitimní očekávání, že územní plán zůstane neměnný po celou dobu existence jejich věcných práv k nemovitostem, neboť princip legitimního očekávání v procesu územního plánování nelze vykládat jako zachování *statu quo*. Jedná se totiž o dlouhodobý proces, v němž se střetávají různé typy zájmů. Ani z existence dřívějšího územního plánu či řešení navrhovaných v raných fázích územního plánování nelze dovozovat utvoření „závazné správní praxe“, jelikož by tím byla popřena sama podstata územního plánování. S ohledem na územní a společenský vývoj tak nelze očekávat absolutní neměnnost poměrů (viz rozsudky NSS ze dne 21. 10. 2009, č. j. 6 Ao 3/2009-76, č. 2201/2011 Sb. NSS, ze dne 17. 12. 2024, č. j. 9 As 168/2024-41, odst. [32]). Přípis vydaný starostkou obce ze dne 5. 10. 2018 tedy nelze optikou ustálené judikatury NSS považovat za skutečnost, která by stěžovatelům založila legitimní očekávání, které mělo být dle nich územním plánem porušeno.

IV. Závěr a náklady řízení

pokračování

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

[25] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, větu první, ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatelé ve věci neměli úspěch, a proto nemají právo na náhradu nákladů řízení.

[26] Odpůrkyně, která byla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, žádala o přiznání náhrady nákladů řízení, které jí vznikly sepsáním vyjádření ke kasační stížnosti prostřednictvím advokáta Mgr. Jiřího Nezhyby. Kasační soud však při úvaze o náhradě nákladů řízení zohlednil, že ačkoliv je odpůrkyně malou obcí, v řízení před krajským soudem se úspěšně bránila sama. K žalobě se odpůrkyně vyjádřila na 15 stranách. Stěžovatelé v kasační stížnosti z větší části pouze zopakovali své žalobní námitky a jejich kasační stížnost neobsahovala žádné nové odborné či komplikované námitky. S ohledem na výše uvedené a na skutečnost, že zastoupení odpůrkyně v řízení před NSS nebylo povinné, kasační soud odpůrkyni právo na náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně dne 28. května 2025

JUDr. Radan Malík
předseda senátu