



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Viktora Kučery a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci navrhovatelky: **A. R.**, zast. Mgr. Ing. Daliborem Jandurou, advokátem se sídlem Dlouhá 103/17, Hradec Králové, proti odpůrkyni: **obec Vlčice**, se sídlem Vlčice 201, zast. JUDr. Františkem Loskotem, CSc., advokátem se sídlem Československé armády 556/27, Hradec Králové, o kasační stížnosti navrhovatelky proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 17. 12. 2024, č. j. 30 A 69/2024-105,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Odpůrkyni **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

1. Vymezení věci

[1] Kasační stížností navrhovatelka (dále jen „stěžovatelka“) brojí proti v záhlaví označenému rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové (dále jen „krajský soud“), kterým tento soud zamítl stěžovatelčin návrh na zrušení opatření obecné povahy, a sice územního plánu obce Vlčice, schváleného usnesením zastupitelstva obce Vlčice ze dne 14. 9. 2023, č. ad32a, který nabyl účinnosti dne 5. 10. 2023 (dále jen „územní plán“).

[2] Stěžovatelka v katastrálním území V. T. vlastní pozemky označené parcelními čísly XA a XB. Tyto pozemky územní plán částečně vymezil jako plochu Z17, tedy plochy smíšené obytné – venkovské se základním využitím plochy pro bydlení v rodinných domech a zbylou část jako plochy NZ, tedy plochy zemědělské s využitím zejména pro zemědělské obhospodařování a zemědělskou činnost v krajině. Územní plán dále pro plochu Z17 umožňuje výstavbu maximálně pěti rodinných domů.

[3] Proti takto vymezenému územnímu plánu brojila stěžovatelka námitkami, ve kterých uvedla, že územní plán maří její investici, znehodnocuje její pozemek, ne hospodárně využívá zemědělskou půdu, čímž maří rozvoj obce. Pro nynější rozhodnutí je klíčová námitka, podle níž je v lokalitě Z17 zastavitelná plocha o rozloze 9 190 m², z toho je však 3 744 m² umístěno do nezastavitelného ochranného pásma lesa. Proto stěžovatelka navrhla, aby došlo k odstranění části zastavitelné plochy, na které zasahuje ochranné pásmo lesa. Zastavitelné území stěžovatelka navrhovala přesunout do jiné části dotčených pozemků v jejím vlastnictví, toto řešení by podle ní lépe vyhovovalo zásadám a cílům územního plánování a nemělo by horší vliv na životní prostředí, infrastrukturu, zájmy veřejnosti a obce.

[4] Odpůrkyně zdůraznila, že vymezení plochy Z17 je převzato z dříve platné územně plánovací dokumentace, pouze došlo k prodloužení jižního cípu plochy k místní komunikaci pro snadnější napojení na stávající dopravní infrastrukturu. Navržené řešení by vyžadovalo delší trasu dopravní a technické infrastruktury, což by znamenalo vyšší náklady a zásah do nezastavěného území, tedy i vliv na ochranu životního prostředí a bylo by potřeba zpracovat nové posouzení vlivu na životní prostředí. Zároveň v původní územně plánovací dokumentaci bylo vymezení plochy 12b (nynější Z17) zakotveno na základě požadavku vlastníka. Část plochy, na kterou zasahuje ochranné pásmo lesa, je zastavitelná a může sloužit jako zahrada pro rodinné domy. Vlastník od roku 2008 až cca do roku 2020 nijak o zastavění pozemků neusiloval. Při stávající frekvenci výstavby rodinných domů má obec dostatečnou rezervu pro rozvoj, neboť vymezené zastavitelné plochy poskytují rezervu na cca 33 let. Odpůrkyně rovněž uvedla, že na pořízení změny územního plánu není právní nárok a je na zastupitelstvu obce, aby návrh komplexně posoudilo a rozhodlo o jeho vhodnosti. V daném místě se obec s ohledem na stávající dopravní a technickou infrastrukturu rozhodlo zastavitelnou plochu nerozšiřovat a nežádoucím způsobem nefragmentovat, což by vedlo k narušení krajinného rázu místa. Z těchto důvodů odpůrkyně stěžovatelčinu námitku zamítla.

2. Rozhodnutí krajského soudu

[5] Stěžovatelka podala u krajského soudu návrh na zrušení územního plánu v části vymezení zastavitelné plochy Z17 na pozemcích označených jako parcely č. XA a XB v katastrálním území Vlčice u Trutnova. Svou argumentaci stěžovatelka opřela o body 3-5 algoritmu přezkumu opatření obecné povahy vymezeného v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS. Jako první z důvodů pro zrušení části územního plánu stěžovatelka namítala nepřezkoumatelnost rozhodnutí o námitkách, jelikož toto rozhodnutí bylo odůvodněno jen obecně. Stěžovatelka se vůbec nedomáhala navýšení zástavby a neobstojí ani argument, že nový územní plán přebírá řešení z předchozího územního plánu. Stejně tak nelze akceptovat argument nižších nákladů na vybudování infrastruktury, neboť stěžovatelka by si tuto infrastrukturu vybuďovala na vlastní náklady. Dalším z důvodů pro zrušení územního plánu měla být svévole, resp. zneužití práva odpůrkyně při odmítnutí stěžovatelčiny námitky. Stěžovatelka nesouhlasí, že záleží pouze na vůli zastupitelstva, které rozhoduje o navrhovaném řešení. Jako poslední pochybení stěžovatelka vymezila porušení principu proporcionality, kterým došlo k nepřiměřenému zásahu do jejího vlastnického práva a legitimního očekávání. Stěžovatelka namítala, že není důvod, proč by nebylo možné dát průchod jejímu vlastnickému právu a uspořádat poměry v území tak, jak navrhuje (viz obrázek níže). Ze

pokračování

zastavitelné plochy o velikosti 9 190 m² je plocha o velikosti 3 744 m² umístěna do nezastavitelného ochranného pásma lesa a takovéto vymezení postrádá logiku, odporuje zásadám územního plánování a znemožňuje rozsáhlejší urbanistické řešení.

[6] Krajský soud stěžovatelčině návrhu nevyhověl a v souladu s § 101d odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), jej zamítl.

[7] V odůvodnění rozsudku se krajský soud vypořádal se základními okruhy argumentace, které stěžovatelka vymezila v návrhu. Zdůraznil, že v souladu s konstantní judikaturou správních soudů je nepřezkoumatelnost vyhrazena těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí a shledal, že rozhodnutí o námitkách požadavků na přezkoumatelnost vyhovuje. Odpůrkyně se totiž v rozhodnutí o námitkách srozumitelně a dostatečně podrobně stěžovatelčinou argumentací zabývala. Odpůrkyně vymezila několik důvodů, pro které nebylo na místě stěžovatelce vyhovět. Zdůraznila, že řešení bylo převzato z dřívějšího územního plánu, nový územní plán pouze zastavitelnou plochu prodloužil tak, aby bylo možné snadnější napojení zastavitelných ploch na pozemní komunikaci. Ochranné pásmo lesa zastavitelnosti pozemku nebrání, jelikož plochy v tomto pásmu jsou zastavitelné, pouze vyžadují souhlas orgánu státní správy lesů, nadto by tato plocha mohla sloužit jako zahrada budoucích rodinných domů. Na zastavitelnou plochu bude možné umístit pět rodinných domů venkovského charakteru, jak předpokládá také územní plán. Stěžovatelčino řešení by vyžadovalo vypracování nového posouzení vlivů na životní prostředí (SEA), zároveň stěžovatelka prozatím nevynaložila aktivitu vedoucí k zastavení pozemků, byť jsou jako zastavitelné vymezeny již od roku 2008. Územní plán s ohledem na současnou frekvenci zástavby stanoví rezervu zastavitelných pozemků na cca 33 let. Důvodem pro nevyhovění stěžovatelčině námitce je také nevyhovující stávající infrastruktura. Zastupitelstvo dále uvedlo, že nechce zastavitelnou plochu rozšiřovat, fragmentovat a narušovat krajinný ráz místa.

[8] Krajský soud proto nepřisvědčil ani namítané svévoli zastupitelstva. Odpůrkyně totiž uvedla věcné důvody, proč stěžovatelčiny námitky neakceptovala a při tomto hodnocení nijak nevybočila z požadavků kladených na vypořádání námitek proti územnímu plánu. Důvodnými krajský soud neshledal ani námitky týkající se rozporu s cíli územního plánování, s principem proporcionality a legitimního očekávání. Podle krajského soudu samo o sobě sice neobstojí to, že územní plán oproti dřívější úpravě poměrů na postavení stěžovatelky nic nemění. Vlastník nemovitosti však nemá právo, aby byla jeho nemovitost zahrnuta do konkrétního způsobu využití. Pokud si pořizovatel územního plánu nepočítá svévolně či diskriminačně, sleduje legitimní a zákonné cíle a neporuší princip proporcionality, nelze se úspěšně domáhat změny funkčního využití pozemku. Odpůrkyně z těchto východisek nepřipustným způsobem nevybočila, její postup tak krajský soud považoval za legitimní a přiměřený.

3. Kasační stížnost a vyjádření odpůrkyně

[9] Proti rozsudku krajského soudu podala stěžovatelka kasační stížnost, ve které namítá, že závěry vyplývající z rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 1/2005-98, který vymezil algoritmus přezkumu opatření obecné povahy, již pro krajské soudy nejsou závazné, stěžovatelka však body 3-5 algoritmu učinila součástí návrhu. Proto krajský soud,

který je návrhem vázán, musel s tímto algoritmem pracovat. Stěžovatelka se domáhala změny konfigurace zastavitelných ploch za účelem optimalizace a hospodárnosti jejich využití. Její námitka nesměřovala do kvantity výstavby, ale do způsobu umístění rodinných domů. Stěžovatelka zdůraznila, že v návrhu uplatnila tři základní okruhy důvodů pro zrušení územního plánu a krajský soud se s žádným z těchto důvodů nevypořádal správně.

[10] Krajský soud nezohlednil, že způsob vypořádání stěžovatelčiny námitky nemá oporu ve skutečném stavu věci. Krajský soud také nedostatečně přihlédl k tomu, že stěžovatelka nepožadovala pořízení změny územního plánu, ale šlo o námitky uplatněné při přípravě nového územního plánu, který dlouhodobě upravuje poměry a měl by usilovat o uspořádání co nejvíce konsenzuálním a stabilním způsobem. Podle stěžovatelky nejsou žádné objektivní překážky, které by bránily vyhovění jí navrhovanému způsobu řešení. Odpůrkyně by proto měla minimalizovat zásahy do vlastnického práva stěžovatelky a zohlednit proporcionalitu zásahu. Případnou infrastrukturu by stěžovatelka vybudovala na své náklady a nežádá ani zvýšení počtu rodinných domů, ani rozšíření ploch k výstavbě. Domáhá se pouze přesunutí části zastavitelné plochy, do které zasahuje tzv. ochranné pásmo lesa, dále na pozemek stěžovatelky, kde již toto ochranné pásmo nezasahuje. Pro lepší přehlednost stěžovatelka v kasační stížnosti také graficky znázornila jí požadované vymezení zastavitelné plochy, a to následujícím způsobem:



[11] Stěžovatelka považuje za nepřipadné také argumenty týkající se fragmentace územní a zásahu do krajinného rázu, neboť jí navrhované řešení tyto požadavky splňuje lépe. Podle stěžovatelky tak nejsou dány zásadní důvody, pro neakceptaci jejího požadavku. Kromě politického projevu totiž neexistuje žádný individualizovaný veřejný zájem stojící proti jejímu řešení a odpůrkyně by tak měla nekonfliktnímu požadavku stěžovatelky vyhovět. Stěžovatelka na závěr navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[12] Odpůrkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázala na své vyjádření k návrhu, které zasílala krajskému soudu, jelikož stěžovatelčina argumentace není příliš odlišná od

pokračování

argumentace uplatněné již v tomto návrhu. Odpůrkyně považuje napadený rozsudek za zákonný v celém rozsahu, a proto navrhla zamítnutí kasační stížnosti.

4. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[13] 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 stěžovatelka je řádně zastoupena. Nejvyšší správní soud proto přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a z důvodů v ní uplatněných, ověřil při tom, zda tento rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti, a dospěl k následujícímu závěru.

[14] Kasační stížnost není důvodná.

[15] Stěžovatelka v kasační stížnosti rozporuje způsob vypořádání návrhu krajským soudem a má za to, že tento soud nerespektoval její argumentaci, jelikož územní plán nepřezkoumal v souladu s algoritmem vymezeným v rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 1/2005-98, který učinila součástí návrhu. S tímto tvrzením se však Nejvyšší správní soud nemůže ztotožnit. Z napadeného rozsudku je zřejmé, že argumentace krajského soudu kopírovala stěžovatelčin návrh a zjevně reagovala na návrhové body uplatněné stěžovatelkou. Stěžovatelka sice v návrhu uvedla, že se její argumentace opírá o body 3-5 algoritmu, tyto body však následně podrobněji rozvedla. Na takto uplatněnou argumentaci pak krajský soud reagoval dostatečně a s tvrzeními stěžovatelky se řádně a přezkoumatelně vypořádal. V souladu s konstantní judikaturou (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2009, č. j. 9 Afs 70/2008-130, nebo nález Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, N 26/52 SbNU 247) nemají soudy povinnost reagovat na každou uplatněnou dílčí námitku. Naopak se musí vypořádat s podstatou žalobní (resp. návrhové) argumentace. Tato východiska krajský soud bezesporu respektoval, nelze tak se stěžovatelkou souhlasit, že by rozsudek trpěl vadou pouze z toho důvodu, že krajský soud výslovně na algoritmus přezkumu neodkázal, jelikož se s podstatou stěžovatelčiny argumentace jednoznačně vypořádal.

[16] Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že se správní soudy v řízení o návrhu na zrušení územního plánu či jeho části musí řídit zásadou zdrženlivosti a principem proporcionality. Jejich úkolem je tedy ochrana jednotlivců 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 projevem práva na samosprávu a při soudním přezkumu územně plánovací dokumentace soudy musí respektovat ústavně danou dělbu moci ve státě.

[17] Proces územního plánování je poměrně specifický právě tím, že proti sobě zpravidla stojí právo územního celku na samosprávu, tedy možnost určení, jak bude území vlastníky pozemků využíváno, a vlastnické právo těchto vlastníků. Ani jedno z těchto práv není bez dalšího druhému z nich nadřazeno. Je tak zcela logické, že některé z těchto práv je upřednostněno, avšak je potřeba, aby zásah do vlastnického práva byl proporcionální a musí být zaručena ochrana soukromých práv před excesivními zásahy. Mezi zájmy vlastníků dotčených pozemků a veřejným zájmem na stanovení smysluplného a harmonického využití území je tak potřeba pečlivě vyvažovat (viz např. usnesení rozšířeného senátu

Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS, případně nález Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, N 76/69 SbNU 291). Zároveň musí obec v procesu územního plánování respektovat cíle a úkoly územního plánování vymezené v § 18 a § 19 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (pozn. s účinností od 1. 1. 2024 pak nový zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, stanoví obdobná pravidla, která je nezbytné v procesu územního plánování respektovat, v § 38 a § 39).

[18] Stěžovatelka v kasační stížnosti uvádí, že není dán žádný veřejný zájem, který by měl převážet nad jejím zájmem na uspořádání poměrů v území podle jejích představ. S tímto závěrem Nejvyšší správní soud nesouhlasí. Jak již bylo uvedeno výše, v procesu územního plánování je potřeba poměřovat mezi právem vlastníků pozemků a právem obce na samosprávu. Obec má právo na určení, jakým způsobem budou pozemky na jejím území využívány. Při určování způsobu využití pozemků si obec nesmí počínat diskriminačně či svévolně, pokud však nevykročí ze zákonných mezí a řádně odůvodní, z jakých důvodů požadavkům vlastníků nevyhoví, nemůže vlastnické právo nad právem na samosprávu bez dalšího převážet. Vlastník nemovitosti nemá veřejné subjektivní právo na to, aby byly poměry v území upraveny tak, jak si přeje. Soudy tedy musí respektovat zásadu zdrženlivosti a přezkoumat to, zda obec při pořizování územního plánu nevybočila z přípustných mezí. V souladu se zásada zdrženlivosti soudům nepřísluší hodnotit, zda je řešení navržené vlastníkem pozemku vhodnější než řešení zvolené v územním plánu, neboť obec může mít v rámci uspořádání poměrů v území zájmy zcela odlišné od vlastníka dotčených nemovitostí a tyto je potřeba respektovat.

[19] Jak již bylo zmíněno, soudy vlastníkům nemovitostí dotčeným územním plánem poskytují ochranu pouze proti excesivním zásahům do jejich práv. Zároveň Nejvyšší správní soud v minulosti judikoval také to, že opatření obecné povahy vlastníka pozemků na jeho právech nezkracuje, jestliže vymezené funkční využití pozemků odpovídá jejich dosavadnímu fatickému způsobu využívání a pokračování v tomto využití územní plán nijak nevylučuje, viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 Ao 2/2011-17. V této souvislosti je na místě zdůraznit, že regulace byla přejata z dřívějšího územního plánu, stěžovatelka však po dobu účinnosti původního územního plánu možnosti zastavení pozemků nevyužila. Nejvyšší správní soud stěžovatelce v tomto směru ničeho nevyčítá, avšak nelze pominout, že nový územní plán jí umožňuje stále stejnou volnost při využití jejích pozemků jako územní plán předchozí; jen stěží tak lze shledat zásah do jejího vlastnického práva.

[20] Nejvyšší správní soud sice souhlasí s tím, že v případě pořizování nového územního plánu samo o sobě neobstojí, že je regulace přejímána z dříve platného územního plánu. Tuto skutečnost je však nepochybně potřeba zohlednit v situaci, kdy stěžovatelka namítá porušení principu jejího legitimního očekávání. Nejvyššímu správnímu soudu pak není jasné, jak nový územní plán zasahuje do legitimního očekávání v situaci, kdy odpovídá dříve platnému územnímu plánu a jediná změna spočívající v napojení zastavitelné plochy na pozemní komunikace je nepochybně změnou ve prospěch stěžovatelky. Sama stěžovatelka pak neuvádí důvody, na základě kterých by jí mělo vzniknout legitimní očekávání, že územní bude vymezeno jinak, resp. pro ni příznivěji, než doposud. V nyní posuzovaném případě má Nejvyšší správní soud za to, že územní plán do vlastnických práv stěžovatelky nezasahoval takovým způsobem, aby bylo nezbytné ustoupit ze zásady zdrženlivosti.

pokračování

[21] Výše uvedené lze plně vztáhnout i na hodnocení otázky proporcionality zásahu do vlastnických práv stěžovatelky. I zde je nepochybně na místě zohlednit tu skutečnost, že nově přijatý územní plán na dřívější postavení stěžovatelky žádný negativní vliv nemá. Naopak zcela odpovídá řešení, které vlastník pozemku navrhl jako změnu dříve platného územního plánu, kterou odpůrkyně do územního plánu zakomponovala, což stěžovatelka nijak nerozporuje. Jen stěží pak lze hovořit o nepřiměřeném zásahu do vlastnického práva stěžovatelky za situace, kdy nový územní plán na jejím postavení nic nemění, pouze nevyhovuje jejím subjektivním představám o tom, jak by mohl být územní plán pro ni vymezen lépe. Samotná možnost přijetí subjektivně přívětivějšího řešení však nepřiměřený zásah do práv stěžovatelky nepochybně nepředstavuje.

[22] Nejvyšší správní soud neshledal excesivní zásah do stěžovatelčiných veřejných subjektivních práv. Ostatně veškerá stěžovatelčina argumentace vychází z předpokladu, že jí navržené řešení lépe naplňuje cíle územního plánování, umožňuje hospodárnější využití pozemků a lépe by odpovídalo jejím zájmům jakožto vlastníka územním plánem dotčených pozemků. Tato tvrzení však sama o sobě, byť by byla pravdivá, nepostačují pro to, aby správní soudy vyhověly stěžovatelčině návrhu a územní plán ve vymezené části zrušily. Stěžovatelka ve své kasační stížnosti neuvádí žádné skutečnosti, které by zrušení části územního plánu odůvodňovaly.

[23] Z procesu pořizování územního plánu, z návrhu i nyní posuzované kasační stížnosti je patrné, že se stěžovatelka fakticky domáhá kompenzace pozemků, na které zasahuje ochranné pásmo lesa, přesunutím zastavitelné plochy na pozemky, které již toto ochranné pásmo nezasahuje (viz obrázek výše). Je zřejmé, z jakých důvodů stěžovatelka toto řešení považuje za přívětivější, jelikož by umožňovalo komfortnější umístění rodinných domů bez nutnosti získání závazného stanoviska orgánu státní správy lesů. Stěžovatelkou preferované řešení ovšem odpůrkyně nemá povinnost bez dalšího akceptovat pouze z toho důvodu, že jeho přijetí nic kromě politické vůle nebrání.

[24] Právě rozhodování o rozvoji spravovaného území je základním právem obce. Jde o výkon práva na územní samosprávu zaručeného v čl. 8, čl. 100 odst. 1, čl. 101 odst. 1 a čl. 104 odst. 2 ve spojení s čl. 101 odst. 4 Ústavy České republiky (viz např. nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 5. 2020, sp. zn. III. ÚS 709/19, N 90/100 SbNU 87). Toto ústavně zaručené právo obce na samosprávu může za splnění zákonných předpokladů převážet nad vlastnickým právem. Při rozhodování o rozvoji území musí obec respektovat úkoly a cíle územního plánování, pokud si však nepočítá diskriminačně či svévolně, náleží jí pravomoc rozhodnout, jakým způsobem se má jí spravované území rozvíjet. Podle článku 101 odst. 1 Ústavy je obec samostatně spravována zastupitelstvem, zastupitelstvo proto rozhoduje o otázkách v samostatné působnosti obce, včetně územního plánování. Politická vůle voleného zastupitelstva, která by měla odrážet vůli občanů obce, je proto při územním plánování velmi významná. Je právě na zastupitelstvu, aby v souladu se zákonem a zájmy občanů rozhodovalo o udržitelném rozvoji obce. Ostatně tento závěr vyplývá i z výše označeného nálezu, v němž Ústavní soud konstatoval: *„Územní plán je tak společenskou dohodou o využití území lidmi, kteří v něm žijí. Rozhodování o rozvoji spravovaného území patří mezi základní práva územní samosprávy, kterou právě Ústava v čl. 100 odst. 1 definuje jako „územní“ společenství občanů (srov. též nálezy sp. zn. III. ÚS 1669/11). Ve schváleném územním plánu se projevuje zájem obce na rozvoji území, který v sobě nutně zahrnuje i sumu soukromých zájmů obyvatel obce, kupř. na zachování prostředí, v němž žijí (a tím i uchování hodnoty*

nemovitostí v jejich vlastnictví), v relaci k zalidněnosti, zastavitelnosti obce, krajinnému rázu, životnímu prostředí atd., a to vyjádřených skrze jimi volené zastupitele. Ostatně stanovit funkční využití území a jeho rozvoj při splnění všech cílů a zásad územního plánování je součástí legitimního rozhodnutí zastupitelstva obce, které plně spadá do samostatné působnosti obce, do níž správní soudy mohou zasahovat pouze minimálně (viz usnesení ze dne 14. 1. 2020 sp. zn. III. ÚS 2833/19, bod 12 odůvodnění).“

[25] V nyní posuzovaném případě odpůrkyně přezkoumatelně a přesvědčivě odůvodnila, proč zachovala řešení převzaté z předchozího územního plánu. Oproti tomuto územnímu plánu nově přijatý územní plán poměry stěžovatelky spíše vylepšil, protože zastavitelnou plochu prodloužil tak, aby bylo umožněno snadnější napojení na pozemní komunikaci. Již tato okolnost tak snižuje pravděpodobnost negativního zásahu do vlastnického práva stěžovatelky a při respektu k minimalizaci zásahů správních soudů do práva na samosprávu Nejvyšší správní soud nemohl stěžovatelčině argumentaci přisvědčit.

[26] Sama stěžovatelka pak ani v kasační stížnosti nepředestřela právně relevantní argumentaci, která by naznačovala, že odpůrkyně vůči ní postupovala svévolně, diskriminačně či jiným nepřipustným způsobem. Celá její argumentace se odvíjí pouze od tvrzení, že by odpůrkyně měla reflektovat preference stěžovatelky v případě, kdy jí navrženému řešení žádné zásadní důvody nebrání. Jak již bylo uvedeno výše, tento stěžovatelčin předpoklad považuje Nejvyšší správní soud za mylný, a to v souladu se svou výše označenou ustálenou judikaturou. Skutečnost, že řešení navržené stěžovatelkou by fakticky mohlo být uskutečněno a nebrání mu žádné zásadní faktické důvody, nepostačuje k tomu, aby soudy územní plán v napadené části zrušily. Odpůrkyně má právo na určení, jakým způsobem bude její území využíváno.

[27] Odpůrkyně v rozhodnutí o námitkách proti územnímu plánu uvedla několik důvodů, proč stěžovatelčinu námitku nepovažuje za důvodnou. Těmito důvody byla mimo jiné dostatečná rezerva zastavitelných pozemků (při současném tempu zástavby jde o rezervu na cca 33 let), lepší dostupnost dopravní a technické infrastruktury, nefragmentace zastavitelného území, zachování krajinného rázu apod. Všechny tyto důvody Nejvyšší správní soud považuje za relevantní. Závěr krajského soudu, že nejsou dány důvody pro zrušení územního plánu tak ob stojí. Odpůrkyně svého práva na samosprávu nijak nezneužila, naopak podrobně a přezkoumatelně odůvodnila, proč požadavkům stěžovatelky nevyhoví.

5. Závěr a náklady řízení

[28] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud uzavírá, že kasační stížnost neshledal důvodnou, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[29] Výrok o nákladech řízení vychází z § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla v řízení úspěch, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Odpůrkyni, které jakožto procesně úspěšnému účastníkovi řízení právo na náhradu nákladů řízení vzniklo, a to v souladu s usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47, č. 3228/2015 Sb. NSS. Z něj vyplývá, že je-li odpůrcem v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy malá obec nedisponující odborným personálem ani potřebnými finančními zdroji pro vedení složitého soudního

pokračování

řízení, náklady vynaložené na řízení před soudem není možné považovat za součást běžné úřední činnosti, a proto má odpůrce právo na jejich náhradu. Odpůrkyně tyto předpoklady sice splňuje, Nejvyšší správní soud jí však náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť náklady spojené se zastoupením advokátem nepovažoval za náklady důvodně vynaložené. Advokát v tomto řízení Nejvyššímu správní soudu učinil pouze jeden úkon, kterým bylo vyjádření ke kasační stížnosti. V tomto vyjádření však zástupce nijak nereagoval na argumentaci uplatněnou v kasační stížnosti, pouze ve stručnosti odkázal na své vyjádření k návrhu podanému u krajského soudu. Zároveň zástupce odpůrkyně přiznání náhrady nákladů tohoto řízení nepožadoval. Na základě uvedeného dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že případné náklady odpůrkyně na zastoupení v této věci nelze považovat za náklady důvodně vynaložené, proto jí náhradu těchto nákladů nepřiznal.

Poučení:

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

V Brně dne 25. července 2025

JUDr. Viktor Kučera
předseda senátu