



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Lenky Krupičkové a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a Mgr. Lukáše Pišvejce v právní věci navrhovatele: **Ing. B. K.**, zastoupený Mgr. Davidem Urubou, advokátem se sídlem Nerudova 330/4, Holešov, proti odpůrkyni: **obec Lešany**, se sídlem Lešany 111, zastoupená JUDr. Zdeňkou Rekovou, advokátkou se sídlem Komenského 23, Prostějov, v řízení o kasační stížnosti navrhovatele proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 29. 5. 2025, č. j. 64 A 3/2025 - 89,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Navrhovatel **je povinen** zaplatit odpůrkyni náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 6 134,70 Kč k rukám její zástupkyně JUDr. Zdeňky Rekové, advokátky, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a rozsudek krajského soudu

[1] Navrhovatel je výlučným vlastníkem pozemků p. č. XA, XB a XC v katastrálním území L. Dne 4. 12. 2024 schválilo zastupitelstvo odpůrkyně opatření obecné povahy – územní plán Lešany.

[2] Navrhovatel podal dne 3. 3. 2025 u Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“) návrh na zrušení části opatření obecné povahy, konkrétně jeho textové a grafické části ve vztahu k pozemkům p. č. XA, XB a XC, plochám PU.202, PU.203 a PU.204, a vymezeným veřejně prospěšným stavbám VD.1 (v části plochy PU.202), VD.2 a VD.3.

Namítl v něm, že územní plán ponechává pozemky p. č. XA a XB bez racionálního využití a u pozemku p. č. XC neumožňuje jeho využití pro bydlení či pro výrobu, ačkoliv pozemek sousedí s plochami průmyslové výroby a navazuje na komunikaci. Současně poukázal na to, že územní plán zatěžuje všechny pozemky veřejným prostranstvím pro vedení cyklostezek, aniž by se vypořádal s existujícími alternativami, a označuje dané plochy jako veřejně prospěšné stavby, čímž vytváří předpoklad pro budoucí vyvlastnění. Dále uvedl, že územní plán vykazuje prvky diskriminačního přístupu ve prospěch pozemků osob spřízněných s odpůrkyní (zastupitelstvem). Tvrdil i nepřezkoumatelnost územního plánu, zejména stran zamýšlených cyklostezek.

[3] Krajský soud zrušil územní plán v rozsahu ploch PU.203 a PU.204 a v rozsahu vymezujícím veřejně prospěšné stavby VD.1 v části plochy PU.202, VD.2 a VD.3 (pro realizaci cyklostezek). Ve zbytku návrh zamítl. Ve vztahu k plochám PU.203 a PU.204 uvedl, že nelze z příslušných částí územního plánu zjistit uspokojivé důvody, které vedly ke zvolení daného řešení. Není zřejmé ani konkrétní vypořádání námítky navrhovatele směřující vůči tomuto řešení včetně toho, z jakého důvodu jsou například potřeba dvě cyklostezky pro spojení odpůrkyně s obcí Ohrozim (vedoucí přes pozemky navrhovatele). Ačkoliv bylo zvažováno alternativní řešení vedení cyklostezky, není v územním plánu ani v připojené dokumentaci přezkoumatelně vysvětleno, pro jaký konkrétní důvod bylo zvoleno právě řešení zasahující do vlastnických práv navrhovatele. Ve vztahu k ploše PU.202 soud konstatoval, že územní plán neobsahuje žádné zdůvodnění této podstatné změny vůči dosavadnímu stavu tak, aby bylo možné vyloučit zneužití práva či svévoli.

[4] Naopak krajský soud neshledal důvodnými námítky týkající se nezastavitelnosti pozemků navrhovatele. Co se týče namítané nepřezkoumatelnosti vypořádání jeho námitek, krajský soud uvedl, že odpůrkyně reagovala na námítky týkající se pozemků p. č. XA a XB dostatečně. V případě pozemku p. č. XC sice na námítku v odůvodnění o nevyhovění nereagovala. Z vypořádání připomínky obdobného znění je nicméně zřejmé, že požadavek na jeho využití pro výstavbu bydlení je rozporný s koncepcí územního plánu spočívající v rozvíjení kompaktního sídla, neboť by došlo ke vzniku odloučené enklávy bydlení. Pokud jde o nezařazení tohoto pozemku do ploch smíšených výrobních, je důvodem jeho vzdálenost od zastavěného území s tím, že výstavba podle příjezdových cest mimo zastavěné území je nežádoucím jevem, neboť pouze využívá existující silnici k vlastní obsluze, další veřejná infrastruktura zde většinou chybí a je nutné ji doplnit. Samotné důvody odpůrkyně pak krajský soud neshledal ve vztahu k navrhovateli nepřiměřenými ani diskriminačními. Vyzdvihl vůči odpůrkyni vymezit jako zastavitelné jen ty plochy, které jsou vhodné pro realizaci kompaktní zástavby, či bezprostředně navazují na stávající zástavbu rodinnými domy. Tento požadavek na hospodárné využití zastavěného území přitom podle krajského soudu nedopadá na pozemky navrhovatele. Tyto se nachází mimo kompaktní sídlo a jsou nesouměřitelné se srovnávanými zastavitelnými pozemky.

II. Kasační stížnost a vyjádření odpůrkyně

[5] Navrhovatel (dále též „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost s odkazem na důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též „s. ř. s.“). V ní namítá, že rozsudek krajského soudu je nepřezkoumatelný, neboť se omezuje na pouhá konstatování a rekapitulaci tvrzení

pokračování

účastníků. Zejména ve vztahu ke stěžejní námitce diskriminace v něm není obsažena vlastní úvaha, proč jsou pozemky, u nichž stěžovatel provedl srovnání se svými, nesouměřitelné. Tento závěr je přitom v rozporu s předloženými mapovými podklady. Pozemky stěžovatele se totiž ve vztahu ke kompaktnímu sídlu nacházejí ve srovnatelné, ne-li lepší, pozici než pozemky, které se staly zastavitelnými a vlastní je osoby spřízněné se zastupiteli odpůrkyně (obce). Závěry soudu o tom, že plocha SV.014 „*bezprostředně navazuje na zástavbu rodinnými domy*“ a plocha SV.083 „*doplňuje kompaktní zástavbu obce*“ nemají oporu ve spisovém materiálu. Soud rovněž selektivně aplikoval princip kontinuity územního plánování, když nezohlednil skutečnost, že obec u tvorby územního plánu začíná tzv. „s čistým stolem“ a řešení území (i přebírané) musí být odůvodněno. V daném případě přitom odpůrkyně aplikovala stejná kritéria (nová urbanistická koncepce) na srovnatelné situace odlišné (v neprospěch pozemků stěžovatele), bez přezkoumatelné úvahy. Dále stěžovatel poukazuje na to, že krajský soud pominul vnitřní rozpornost odůvodnění nezastavitelnosti pozemku p. č. XC v rozhodnutí odpůrkyně, a jal se ji překlenout dotvořením odůvodnění. Tím, že tuto vadu akceptoval, a sám se ji pokusil napravit, nesprávně posoudil právní otázku požadavků na odůvodnění opatření obecné povahy a mezi soudního přezkumu. Krajský soud se navíc nezabýval podstatou dané námitky, tedy že pro výrobu je odloučenost pozemku p. č. XC naopak výhodou, zejména navazuje-li tento pozemek na již existující výrobní areál. Pro výše uvedené stěžovatel navrhuje zrušit rozsudek krajského soudu ve výroku II. a III. a vrátit mu věc v tomto rozsahu k dalšímu řízení.

[6] Odpůrkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že krajský soud hodnotil všechny podstatné skutečnosti obsažené v žalobě. Základem rozhodnutí odpůrkyně ve vztahu k stěžovateli je to, že se jeho pozemky nachází mimo zastavěné území obce, ve značné vzdálenosti od stávající zástavby, bez možnosti napojení na dodávky spojené s faktickým fungováním staveb, tedy že by požadovanou změnou vznikly odloučené enklávy. To je zcela zřejmé z textové i grafické části územního plánu, jak správně konstatoval krajský soud. Závěr o rozporu požadavku zastavitelnosti pozemku p. č. XC s koncepcí rozvíjení kompaktního sídla obce pak vyplývá přímo z odůvodnění územního plánu, bodů G 24 a G 25. Krajský soud se tak nedopustil dotváření rozhodnutí. Odpůrkyně proto navrhla zamítnout kasační stížnost a požádala o přiznání nákladů řízení.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[7] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[8] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkami poukazujícími na nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Podle označeného ustanovení lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Podle ustálené judikatury platí, že má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal správní soud za rozhodný, jak uvažil o pro věc zásadních a podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem

postupoval při posuzování rozhodných skutečností, proč považuje právní závěry účastníků řízení za nesprávné a z jakých důvodů považuje pro věc zásadní argumentaci účastníků řízení za lichou (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1995, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, a ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, nebo rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003-130, č. 244/2004 Sb. NSS, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52, ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004-62, a ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008-75).

[9] Z kasační argumentace je zřejmé, že stěžovatel pojímá nepřezkoumatelnost rozsudku spíše jako nedostatečnou reakci na jeho námitky. Nepřezkoumatelnost však není projevem nenaplněné subjektivní představy účastníka řízení o tom, jak měl krajský soud rozhodnout, resp. jak podrobně by mu měl být rozsudek odůvodněn, ale je objektivní překážkou, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkoumat napadené rozhodnutí (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016 - 24, a ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 146/2017 - 35). Na tomto místě lze proto v obecnosti uzavřít, že rozsudek krajského soudu dává odpověď na všechny vznesené žalobní body, přičemž o zákonnosti jejich vypořádání pojedná kasační soud níže.

[10] Stěžovatel vede řízení za účelem vyslovení nezákonnosti toho, že odpůrkyně nezařadila jeho pozemky mezi zastavitelné. Soud tak s přihlédnutím k tomu, že se přezkoumává zákonnost územního plánu (jeho části), nikoliv návrh na změnu územního plánu, o této otázce pojedná s ohledem na konstantní judikaturu v oblasti územního plánování, která klade důraz na právo obce na samosprávu. Za důležité proto soud zejména považuje uvést judikaturní východiska, která mu vyznačují hranice jeho přezkumu.

[11] Podle ustálené judikatury jsou správní soudy povinny při přezkumu územních plánů (zejména pak při přezkumu jejich proporcionality) postupovat zdrženlivě. V rozsudku ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, č. 1462/2008 Sb. NSS, zdejší soud uvedl, že v rámci územního plánování „vždy jde o vyvážení zájmů vlastníků dotčených pozemků s ohledem na veřejný zájem, kterým je v nejširším slova smyslu zájem na harmonickém využití území. Tato harmonie může mít nescíslně podob a ve své podstatě nebude volba konkrétní podoby využití určitého území výsledkem ničeho jiného než určité politické procedury v podobě schvalování územního plánu, v níž je vůle politické jednotky, která o něm rozhoduje, tedy ve své podstatě obce rozhodující svými orgány, omezena, a to nikoli nevýznamně, požadavkem nevybočení z určitých věcných (urbanistických, ekologických, ekonomických a dalších) mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování. Uvnitř těchto mantinelů však zůstává vcelku široký prostor pro autonomní rozhodování příslušné politické jednotky. Jinak řečeno – není úkolem soudu stanovovat, jakým způsobem má být určité území využito; jeho úkolem je sledovat, zda příslušná politická jednotka (obec) se při tvorbě územního plánu pohybovala ve shora popsáných mantinelech. Bylo-li tomu tak, je každá varianta využití území, která se takto „vejde“ do mantinelů územního plánování, akceptovatelná a soud není oprávněn politické jednotce vnucovat variantu jinou.“ Jinými slovy, stanovení funkčního využití území při splnění všech zásad, cílů a mantinelů územního plánování je součástí pravomocí spadajících do samostatné působnosti obce (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006-74, č. 968/2006 Sb. NSS, a ze dne 20. 6. 2019, č. j. 5 As 290/2018-37,

pokračování

či nálezy Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, či ze dne 14. 1. 2020, sp. zn. III. ÚS 2833/19).

[12] Nejvyšší správní soud rovněž uznává, že v procesu územního plánování dochází k vážení řady různých, často odlišných nebo dokonce protichůdných soukromých i veřejných zájmů. Prakticky vždy dochází přijetím územního plánu k určitému dotčení na vlastnických právech, neboť vymezení konkrétní plochy pro určitý účel s sebou nese nemožnost změnit stávající využití pozemku pro jiný než územním plánem plánovaný účel. Je tedy zcela běžné, že územní plány zasahují do vlastnických práv. Samotná existence takového zásahu nemůže být podle usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, č. 1910/2009 Sb. NSS, důvodem pro zrušení napadené části územního plánu za situace, kdy *„veškerá omezení vlastnických práv a jiných věcných práv z něho vyplývající mají ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody a jsou činěna jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle (zásada subsidiarity a minimalizace zásahu).“* Neexistuje totiž veřejné subjektivní právo vlastníka pozemku nacházejícího se v řešeném území na to, aby územní plán stanovil pro jeho pozemek způsob využití, který vlastník požaduje, neboť *„z žádné zákonné normy či normy práva ústavního nelze dovodit existenci subjektivního práva vlastníka nemovitosti, aby v rámci územně plánovací dokumentace byla tato nemovitost zahrnuta do určitého konkrétního způsobu využití“* (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008-51).

[13] Přijetím územního plánu či jeho změny tedy dochází prakticky vždy k určitému dotčení na vlastnickém právu soukromých osob, neboť vymezení určité plochy pro určitý účel s sebou nese nemožnost změnit stávající využití nemovitosti pro jiný než územním plánem stanovený účel. Úkolem soudu v rámci přezkumu zásahu do práv stěžovatele je proto, za splnění dalších podmínek, zjistit, zda si pořizovatel územního plánu nepočínal zjevně svévolně či diskriminačně, zda úkoly a cíle, které prostřednictvím územního plánu naplňuje, jsou legitimní a zákonné, a zda se v případě omezení vlastnických práv jedná o omezení v nezbytně nutné míře, vedoucí rozumně k zamýšlenému cíli a je činěno nejšetrnějším možným způsobem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2018, č. j. 1 As 161/2018 - 44). S tím se pojí i povinnost dostatečně odůvodnit (zásadní funkční) změny v území, obzvláště, zasahují-li do vlastnických práv vlastníků pozemků.

[14] Současně je třeba zdůraznit, že vlastník pozemku nemá individuální subjektivní právo na schválení konkrétní podoby územního plánu podle jeho požadavku, tj. aby územní plán umožňoval realizaci předem definovaného (stavebního) záměru vlastníka (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 Ao 2/2011 - 17, č. j. 2 Ao 1/2008 - 51, ze dne 18. 11. 2010, č. j. 7 Ao 5/2010 - 68, ze dne 26. 5. 2010, č. j. 8 Ao 1/2007 - 94, ze dne 19. 12. 2012, č. j. 6 AOs 2/2012-27, nebo ze dne 29. 4. 2008 č. j. 4 Ao 2/2008-42). Lze podotknout, že institut návrhu na zrušení opatření obecné povahy (územního plánu) neslouží k tomu, aby se za jeho pomoci stěžovatel mohl domáhat změny funkčního využití svých pozemků dle svých představ. Pokud si stěžovatel přeje, aby došlo ke změně funkčního využití jeho pozemků, má k dispozici jiný procesní nástroj. Tím je návrh na změnu územního plánu, který má materiálně povahu podnětu. Ani v tomto případě však stěžovatel nemá právní nárok na změnu územního plánu, tj. na zařazení jeho

pozemků do jím požadovaného funkčního využití (viz usnesení Ústavního soudu ze dne 10. 4. 2018, sp. zn. IV. ÚS 3548/17, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2019, č. j. 1 As 224/2018-62). O pořízení územního plánu nebo jeho změny rozhoduje zastupitelstvo odpůrkyně, přičemž na jeho konečné podobě se významně podílí i pořizovatel, dotčené orgány a další osoby. Zastupitelstvo odpůrkyně a pořizovatel přitom nejsou vázáni podaným návrhem (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 6. 2024, č. j. 7 As 5/2024-38). Zastupitelstvo odpůrkyně tedy může, ale nemusí návrhu na změnu územního plánu vyhovět (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2024, čj. 6 As 221/2023 - 43). Rozhodování o rozvoji spravovaného území je základním právem obce a 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 nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 5. 2020, sp. zn. III. ÚS 709/19).

[15] Stěžovatel v řízení o územním plánu žádal, aby jeho pozemky p. č. XA (orná půda), XB (trvalý travní porost) a p. č. XC (orná půda) byly zahrnuty do kategorie plochy smíšené obytné venkovské. U pozemku p. č. XC požádal stěžovatel pro případ, že obec zamýšlí rozšiřovat danou oblast pouze k využití zemědělské výroby, o změnu na plochu smíšená výrobní všeobecná. Odpůrkyně mu nevyhověla (ve vztahu k pozemkům p.č. XD, XE, XF a XG částečně vyhověla). K pozemkům p. č. XH a XI uvedla, že požadavek na jejich zahrnutí do ploch smíšených venkovských není v souladu s koncepcí územního plánu, která spočívá v rozvíjení kompaktního sídla. Jejich zastavěním by došlo ke vzniku vyloučené enklávy bydlení bez návaznosti na veřejnou infrastrukturu. K pozemku p. č. XC poukázala také na rozpor změny využití území s koncepcí územního plánu. Pozemek se nachází mimo kompaktní sídlo, došlo by tak k vytvoření samostatné enklávy, která nenavazuje na veřejnou vybavenost. Jeho vzdálenost od zastavěného území jej podle ní nepředurčuje ani k zahrnutí do ploch smíšených výrobních. Pro obsluhu těchto vyloučených enkláv nejsou využívány místní komunikace, ale silnice, což produkuje zátěž. Chybí zde i veřejná infrastruktura, kterou by bylo nutné doplnit, což by vyžadovalo vysoké investice odpůrkyně.

[16] Stěžovatel krajskému soudu primárně vytýká, že jeho závěr o nesouměřitelnosti pozemků stěžovatele s pozemky jiných osob (spřízněných se členy zastupitelstva) nemá oporu ve spise. Krajský soud přitom tento závěr učinil právě na základě důvodů, které uvedla odpůrkyně ve vztahu k pozemkům daných osob. Tyto důvody rekapituloval v bodech 30 až 33 napadeného rozsudku (převzetí řešení z platného územního plánu, bezprostřední návaznost na zástavbu rodinnými domy a v případě lokality „*Padělky za zabradou*“ se jedná o hlavní rozvojovou lokalitu obce pro zhruba 70 rodinných domů). Dané skutečnosti zhodnotil jako zcela legitimní, přiměřené a nediskriminační důvody, které ovšem v případě stěžovatele zcela absentují. Právě proto krajský soud vyslovil závěr o vzájemné nesouměřitelnosti jeho pozemků s pozemky, u nichž prováděl srovnání. Po seznámení s věcí neshledává Nejvyšší správní soud uvedený závěr zcela příhodným.

[17] Pro větší přehlednost vyznačil kasační soud níže na mapovém podkladu, který zcela odpovídá mapám obsaženým ve spise, červenou barvou pozemky stěžovatele (vpravo nahoře p. č. XC, dole uprostřed p. č. XA a XB) a žlutou barvou pozemky osob spřízněných se zastupiteli odpůrkyně (vlevo nahoře p. č. XJ, uprostřed nahoře p. č. XK a uprostřed

pokračování

p. č. XL a XM). Plochy označené modrou barvou jsou pozemky stěžovatele, proti jejichž změně využití nebrojí (p. č. XD, XE, XF a XG), neboť je na nich možná částečná výstavba.



[18] Stěžovatel v řízení před odpůrkyní fakticky požadoval změnu funkčního využití svých pozemků tak, aby na nich bylo možné stavět (průmyslově výrobní objekty nebo ty určené k bydlení). Odpůrkyně mu v části vyhověla (ve vztahu k pozemkům p. č. XD, XE, XF a XG, které nejsou součástí návrhu na zrušení opatření obecné povahy), ve zbytku zejména uzavřela, že ostatní pozemky stěžovatele se nacházejí mimo kompaktní sídlo (jádro obce). V řízení před odpůrkyní ani před krajským soudem stěžovatel netvrdil, že by mu svědčilo legitimní očekávání ohledně změny funkčního využití jeho pozemků, tedy například že by v minulosti již byla změna jejich funkčního využití deklarována či připravována v souvislosti s předchozím územním plánem. Poukazoval zejména na spojitost změny funkčního využití jiných pozemků s přízní majitelů se zastupiteli (žlutě vyznačené pozemky). Odpůrkyně v této souvislosti v odůvodnění územního plánu jasně uvedla, že pozemky stěžovatele jsou mimo kompaktní sídlo obce a není zde veřejná infrastruktura (místní komunikace). Poukázala i na problém dopravní obslužnosti zastavitelných pozemků mimo kompaktní sídlo obce.

[19] Co se týče tvrzení stěžovatele o nerovném zacházení, dovozovaném z umožnění zastavitelnosti jiných (dle stěžovatele srovnatelných) pozemků, lze v obecné rovině konstatovat, že i v rámci práva na samosprávu není přípustné, aby si někteří vlastníci pozemků byli „rovnější“, tedy aby určité změny v území nebyly prováděny ve veřejném, nýbrž v soukromém zájmu, resp. byly činěny spíše s přihlédnutím k vlastníkům pozemků, a nikoliv pozemkům samotným. Jakkoliv má obec širokou dispozici ve věcech svého územního rozvoje, stále jde o veřejnoprávní korporaci, která musí postupovat souladně se zákonem a způsobem předvídatelným a nediskriminačním. Bylo by v rozporu s tímto základním požadavkem, pokud by územní samosprávný celek i při správě svých vlastních záležitostí postupoval diskriminačně a bez objektivního a rozumného odůvodnění by jako účastník soukromoprávních vztahů odlišně přistupoval ke srovnatelným případům (srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 25. 11. 2014, sp. zn. II. ÚS 2588/14).

[20] Krajský soud však posoudil situaci na základě námitek stěžovatele v souladu s uvedenými východisky. Správně uzavřel, že s ohledem na koncepci rozvíjení kompaktního sídla obce, vyloučení odloučených enkláv a určitou kontinuitu územního plánování jsou pozemky stěžovatele nesouměřitelné (nejde o podobné nebo stejné plochy) s pozemky ve vlastnictví osob spřízněných se zastupitelstvem odpůrkyně. Již z mapových podkladů se totiž jednoznačně podává, že pozemky ve vlastnictví stěžovatele jsou zcela mimo sídelní oblast obce (kompaktní sídlo) s veřejnou infrastrukturou. Dále krajský soud vhodně poukázal na to, že pozemek p. č. XJ byl již v předchozím územním plánu situován v ploše vyznačené pro rozvoj obce, což odpovídá principu kontinuity územního plánování (o tom níže). Ač jde tedy o pozemek vlastněný osobou spřízněnou se zastupitelstvem odpůrkyně, který je viditelně vzdálený od kompaktního sídla obce, jeho případnou zastavitelnost předpokládal již předchozí územní plán. V případě pozemků p. č. XK, XL a XN je jejich nesouměřitelnost se spornými pozemky stěžovatele zjevná již na první pohled. Vzdálenost od jádra obce přitom logicky souvisí s případným zvýšením nákladů na vybudování infrastruktury ve vzdálenějších lokalitách obce, a tedy s racionálním hospodařením odpůrkyně. Je pak na ní, aby rozhodla, kterým směrem se obec bude rozvíjet. Ve vztahu k pozemku p. č. XC lze přitom plně souhlasit s úvahou, že sídelní výstavba sousedící s výrobní plochou zajisté není ideální a souladné s pohodou bydlení.

[21] Co se týče požadavku na kontinuitu územního plánování, ten vychází z toho, že územní plánování nemůže být činností zcela nahodilou, nepředvídatelnou a svévolnou. Proto je žádoucí, aby se pořizovatel územního plánu snažil respektovat předchozí územně plánovací dokumentaci téhož stupně a dokumentaci nižšího stupně přijatou na jejím základě (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2013, č. j. 7 As 2/2012 - 53). Kontinuita územního plánování sice naráží na možnost revize existujícího stavu novým územním plánem, ale důvody vedoucí ke změně koncepce a s tím související změně funkčního určení ploch musejí být dostatečně závažné, opírající se buď o relevantní změnu okolností, nebo o to, že původní řešení je věcně nesprávné a vede k závažné kolizi s veřejným zájmem. Dotčené osoby musí mít možnost spolehnout se na určitou stálost územně plánovací dokumentace, respektive kontinuitu jejího vývoje (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2020, č. j. 9 As 171/2018-50). Zásah do požadavku na kontinuitu územního plánování je proto obec povinna podložit přesvědčivými důvody, které dokládají jeho účelnost (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 9. 2020, č. j. 5 As 194/2019-32, a ze dne 20. 9. 2023, č. j. 2 As 67/2022 - 42).

[22] Stěžovatel v souvislosti s poukazem na kontinuitu územního plánování zcela přehlíží, že právě o tento požadavek odpůrkyně opírala zvolené řešení, na což poukazoval již krajský soud (viz jeho závěry k pozemkům v lokalitě „*Padělky za zahradou*“ a p. č. XJ, XL a XM). Platí přitom, že jakkoliv obec může učinit ve svém katastrálním území v rámci nového územního plánu změny ve vztahu ke všem pozemkům (má onen pomyslný „čistý stůl“), je zapotřebí precizně odůvodnit změny zasahující do práv jednotlivých vlastníků pozemků. Nejvyšší správní soud přitom souhlasí s krajským soudem, že ve vztahu k pozemkům stěžovatele odpůrkyně jejich nezměněný režim odůvodnila dostatečně přesvědčivě a ke zkrácení jeho práv nedošlo.

pokračování

[23] Ve vztahu k možnosti zařazení pozemku stěžovatele p. č. XC do ploch smíšených výrobních pak krajský soud poukázal vhodně na odůvodnění územního plánu, podle něhož zde existuje stejný problém jako u jeho pozemků p. č. XA a XB, tedy odloučenost od kompaktního sídla a chybějící veřejná infrastruktura. Problém s výstavbou veřejné infrastruktury a přetížením komunikace související s výstavbou výrobních kapacit lze přitom označit za zcela legitimní důvod pro odmítnutí přistoupení na změnu funkčního určení pozemku. Stěžovatel ani na žádném místě neuvádí, že by snad odpůrkyně rozšiřovala plochy výroby, které se logicky projeví v intenzivní zátěži pro veřejnou infrastrukturu obce, a jeho žádost opomněla reflektovat či vůči němu postupovala svévolně a zvýhodnila jiné obdobné plochy. Ani Nejvyšší správní soud tak v odůvodnění odpůrkyně neshledává žádnou nesrozumitelnost (vnitřní rozpornost) či nedostatek důvodů ve vztahu k odmítnutí rozšíření plochy výroby (či vhodné pro bydlení) o pozemek stěžovatele.

[24] Závěrem soud připomíná, že podle ustálené judikatury není vlastník pozemků opatřením obecné povahy zkrácen na svých právech, jestliže schválené funkční využití pozemků odpovídá dosavadnímu faktickému způsobu jejich využívání. Odkázat lze například na rozsudky ze dne 23. 5. 2013, č. j. 7 AOs 4/2012 - 31, ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 Ao 2/2011 - 17, či ze dne 8. 2. 2012, č. j. 6 Ao 8/2011 - 74, kde Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že „*aktuální způsob využití dotčeného pozemku odpovídá definici veřejného prostranství. Nejvyšší správní soud tedy konstatuje, že napadeným opatřením obecné povahy nedošlo k neproporcionálnímu zásahu do vlastnického práva navrhovatele, neboť územní plán pouze popsal realitu, tedy aktuální způsob využití pozemku navrhovatele. Skutečnost, že odpůrce napadeným opatřením obecné povahy nezměnil reálný stav užívání pozemku, ani že nezměnil účelové určení pozemku tak, aby na něm mohla proběhnout výstavba podle představ navrhovatele, nemůže být kvalifikováno jako nezákonnost, neboť to je projevem procesu územního plánování, které je výrazem práva obce na samosprávu.*“

IV. Závěr a náklady řízení

[25] Na základě výše uvedených skutečností dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[26] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1, věty první s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, právo na náhradu nákladů mu proto nenáleží. Úspěšné odpůrkyni právo na náhradu účelně vynaložených nákladů řízení o kasační stížnosti naopak přísluší. V rozsudku ze dne 25. 8. 2020, č. j. 8 As 102/2018 - 62, Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že pokud „*nebude prokázán opak, lze vycházet z toho, že obce, které nejsou obcemi s rozšířenou působností, standardně nemají vlastního právníka (osobu s vysokoškolským právnickým vzděláním, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno k výkonu advokacie, viz § 105 odst. 2 s. ř. s.), který by jim byl schopen při obhajování územně plánovací dokumentace pomoci v řízení před Nejvyšším správním soudem. Náklady na advokáta, který je bude zastupovat, tak budou náklady účelně vynaloženými, i pokud nepůjde o stěžovatele, u něhož je takové zastoupení povinné.*“ Odpůrkyně byla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, není obcí s rozšířenou působností a z ničeho ani neplyne, že by zaměstnávala osobu s vysokoškolským právnickým vzděláním, proto soud dospěl k závěru, že není namístě postupovat analogicky v intencích nálezu Ústavního soudu z 23. 11. 2010,

sp. zn. III. ÚS 2984/09-1, a nepřiznat úspěšné odpůrkyni náklady řízení z důvodů zvláštního zřetele hodných podle § 60 odst. 7 s. ř. s.

[27] V projednávané věci lze za účelně vynaložené náklady označit jeden úkon právní služby zástupkyně odpůrkyně spočívající v podání vyjádření ke kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)]. Odměna za jeden úkon právní služby činí 4 620 Kč [§ 7 bod 5 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu], k této částce je třeba připočíst 450 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu jako paušální náhradu hotových výdajů. Zástupkyně odpůrkyně je plátkyní daně z přidané hodnoty. Odměnu je proto třeba navýšit o tuto daň ve výši 21 %. Celkem se tak jedná o částku 6 134,70 Kč, jež je stěžovatel povinen zaplatit odpůrkyni k rukám její právní zástupkyně. Ke splnění této povinnosti stanovil soud stěžovateli přiměřenou lhůtu 30 dnů.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 25. března 2026

Mgr. Lenka Krupičková
předsedkyně senátu