



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Ivo Pospíšila a JUDr. Pavla Molka v právní věci navrhovatelky: **K. Š.**, zast. Mgr. Vojtěchem Lutišanem, advokátem se sídlem Sovova 709/5, Litoměřice, proti odpůrci: **obec Žitenice**, se sídlem Pohořanská 118, Žitenice, zast. JUDr. Zuzanou Kudrnovou, advokátkou se sídlem Litoměřická 24, Žitenice, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – územního plánu Žitenice ze dne 5. 2. 2018, schváleného usnesením Zastupitelstva obce Žitenice č. 9/1/2018, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelky proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 6. 2. 2019, č. j. 40 A 39/2018 - 96,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 6. 2. 2019, č. j. 40 A 39/2018 – 96, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Navrhovatelka je výlučným vlastníkem pozemku p. č. st. X v katastrálním území X. Usnesením ze dne 5. 2. 2018 č. 9/1/2018 vydalo zastupitelstvo odpůrce opatření obecné povahy – územní plán Žitenice. Opatřením obecné povahy bylo u shora uvedeného pozemku navrhovatelky určeno funkční využití zemědělská plocha. Předchozím územním plánem obce Žitenice z roku 2006 přitom byl tentýž pozemek zařazen jako zastavitelná plocha.

[2] Uvedené opatření obecné povahy napadla navrhovatelka u Krajského soudu v Ústí nad Labem (dále jen „krajský soud“) návrhem na jeho zrušení dle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Namítala, že územním plánem bylo neproporcionálně zasaženo do jejího vlastnického práva, neboť na předmětném pozemku je rozpracován projekt na výstavbu rodinných domů, přičemž pro vypuštění pozemku ze zastavitelných ploch nebyl žádný relevantní důvod. Rozhodnutí odpůrce o námitkách považuje navrhovatelka za nedostatečně odůvodněné. Jediným důvodem změny funkčního využití pozemku je dle tohoto rozhodnutí nedostatečné dopravní spojení. Odpůrce však zcela pominul, že tento problém bylo možné řešit šetrnějším způsobem a celá řada srovnatelných pozemků v dotčeném území byla v zastavitelných plochách ponechána. Územní plán řeší několik lokalit s ne zcela ideální dopravní přístupností (Z34, Z40, Z41, Z38a,

Z39) a ponechává je v zastavitelných plochách. Stejnou nebo horší dopravní dostupností než pozemek navrhovatelky disponují např. pozemky ve funkčních plochách Z16, Z24, Z28, Z33 a Z34. Navrhovatelka si je vědoma, že soud není oprávněn posuzovat vhodnost funkčního využití jednotlivých lokalit, je nicméně oprávněn posoudit, zda zvolené řešení není ve vztahu ke konkrétní osobě zjevně nepřiměřené či diskriminační. Přijetím napadeného opatření obecné povahy byl ve vztahu k předmětnému pozemku porušen též princip právní jistoty a kontinuity územního plánování. Původní vlastník činil postupné kroky k realizaci výstavby 12 rodinných domů na pozemku a měl legitimní očekávání, že původní územní plán mu umožní tento záměr realizovat. O mnohých z těchto kroků odpůrce věděl nebo se dozvěděl minimálně z námitek k návrhu územního plánu.

[3] Krajský soud návrh zamítl rozsudkem ze dne 6. 2. 2019, č. j. 40 A 39/2018 - 96 (dále jen „napadený rozsudek“). Poté, kdy konstatoval aktivní procesní legitimaci navrhovatelky, se krajský soud zabýval odůvodněním rozhodnutí o námitkách, které podali v průběhu procesu přijímání územního plánu předchozí vlastníci pozemku (právní předchůdci navrhovatelky). V námitkách ze dne 26. 10. 2017 předchozí vlastníci uvedli, že vyloučení pozemku z určení pro zástavbu rodinnými domy jim způsobí ekonomickou újmu a zasáhne do dosud platné územně plánovací dokumentace. Projekt výstavby připravují již 7 let a též obec Žitenice vyslovila v roce 2013 souhlas s rozdělením pozemků pro rodinné domy, i s navrženými komunikacemi. Odpůrce námítce nevyhověl s tím, že blokování území pro rozvoj bydlení v okamžiku, kdy je známo, že toto území je obtížně dopravně přístupné, nelze považovat za nelegitimní. Z pohledu stavebního zákona dosud navrhovatelka ani její právní předchůdci nepodnikli žádné kroky dokládající stavební přípravu území. S ohledem na nedostatečnou šířku místní komunikace, ze které má být pozemek zpřístupněn, nebyl shledán jako vhodný k prověření v návrhu územního plánu. Krajský soud posoudil toto odůvodnění ve vztahu k námitkám jako dostačující, případný nesouhlas navrhovatelky s východisky odpůrce je otázkou věcného přezkumu.

[4] Krajský soud dále obecně shrnul, že při koordinaci jednotlivých záměrů v území dochází ke střetu mezi zájmy dotčených subjektů, přičemž vážení těchto zájmů je otázkou diskrece konkrétního územního celku při realizaci práva na samosprávu a soudy jsou při přezkumu územně plánovací dokumentace vázány zásadou zdrženlivosti. Ze správního spisu krajský soud zjistil, že již ve fázi projednávání zadání územního plánu a poté při veřejném projednání vznášeli různí vlastníci návrhy, aby jejich pozemky byly začleněny do zastavitelných ploch, avšak řadě z nich rovněž nebylo vyhověno. Proces přijímání územního plánu nelze označit za diskriminační a z odůvodnění vypořádání námitek vlastníků pozemků vyplývá určitá koncepce nového územního plánu.

[5] Z provedeného dokazování před krajským soudem vyplynulo, že plocha určená pro místní komunikaci a současně stávající místní komunikace spojující předmětný pozemek se sítí dopravní infrastruktury je v některých místech široká cca 3 metry. Po přijetí původního územního plánu nadto došlo k faktickému zúžení komunikace, a to oplocením pozemku p. č. X, na který mohla být místní komunikace rozšířena. V současné době se tak možné rozšíření uvedené místní komunikace jeví krajskému soudu jako nepravděpodobné až vyloučené. Přístupová komunikace k předmětnému pozemku tedy nesplňuje technické požadavky kladené na tento druh komunikací prováděcími právními předpisy, na což byli předchozí vlastníci upozorněni již ve vypořádání jejich námítky. Předchozí vlastníci nebyli zdaleka jediní, jejichž pozemky nebyly zařazeny do zastavitelných ploch v územním plánu. Přitom jiní vlastníci byli podstatně aktivnější, neboť někteří uplatňovali své požadavky již ve fázi zpracování zadání územního plánu. Rovněž je třeba upozornit na to, že odpůrce skutečně mohl mít důvodně za to, že předchozí vlastníci od svého záměru výstavby rodinných domů upustili, neboť jejich činnost byla spíše sporadická a odpůrce nemohla být známa a nijak se neprojevovala v právním postavení

pokračování

předmětného pozemku. Po dobu zpracování územního plánu předchozí vlastníci nepředestřeli žádnou konkrétní vizi řešení přístupové komunikace, a odpůrce se k ní nemohl tudíž ani vyjádřit.

[6] Proporcionalitu řešení zakotveného v územním plánu může soud zkoumat pouze v případě, že se k ní již vyjádřil odpůrce v procesu přípravy územního plánu na základě podané námítky či připomínky. Podle konstantní judikatury správních soudů není možné po soudu požadovat, aby provedl odbornou úvahu ve směru vážení důležitých veřejných zájmů či veřejného zájmu a ochrany vlastnictví navrhovatelů, aniž by tuto úvahu před ním provedl příslušný správní orgán. Námítkami, které navrhovatelka (předchozí vlastníci) nevznesla tak, aby na ně mohl odpůrce adekvátně reagovat a vysvětlit, proč je důraz kladen právě na ten či onen zájem, se krajský soud nemůže zabývat.

II. Obsah kasační stížnosti a řízení o ní

[7] Navrhovatelka (dále jen „stěžovatelka“) napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností. Trvá na tom, že rozhodnutí o námítkách není řádně odůvodněno, neboť jediným důvodem vynětí předmětného pozemku ze zastavitelných ploch je nedostatečné dopravní napojení. Absentuje jakékoliv bližší upřesnění či posouzení možnosti řešit vytčený problém šetrnějším způsobem. Územní plán ponechává v zastavitelných plochách nebo nově do zastavitelných ploch zařazuje také jiné pozemky, které jsou obtížně přístupné (plochy Z34, Z40, Z41, Z38a, Z39), aniž by bylo v rozhodnutí o námítkách vysvětleno, proč ke srovnatelným pozemkům přistupuje odlišně. Odpůrce se pak již soustředí pouze na to, zda původní majitelé pozemků postupovali při realizaci projektu dostatečně rychle a stihli před vydáním nového územního plánu požádat o územní rozhodnutí.

[8] K námitce porušení principu proporcionality se krajský soud vyjádřil tak, že zkoumat proporcionalitu řešení může soud pouze tehdy, když se k ní vyjádří odpůrce v procesu přípravy územního plánu na základě podané námítky. Toto posouzení pokládá stěžovatelka za formalistické a nespravedlivé. V době podání námitek nebylo možné předvídat, v jaké podobě bude územní plán přijat a tudíž ani nebylo možné relevantně vést úvahy o proporcionalitě řešení. Z námitek je přitom zjevné, že vlastníci pozemku nesouhlasí s plánovaným vynětím ze zastavitelných ploch a že tento postup považuje za chybný a nespravedlivý. Na podání námitek tudíž nelze klást vysoké formální požadavky, tím spíše v situaci, kdy vlastníci pozemků nejsou v procesu přijímání územního plánu obcí nijak jednotlivě vyrozumíváni.

[9] Krajský soud se nijak nevyporádal s argumentací stěžovatelky, že jiné pozemky s problematickým přístupem byly napadeným opatřením obecné povahy ponechány v zastavitelných plochách (plochy Z34, Z40, Z41, Z38a, Z39) a zároveň byly vymezeny nové zastavitelné plochy, které mají stejnou nebo horší dopravní obslužnost (plochy Z16, Z24, Z28, Z33 a Z34), z nichž např. plocha Z24 leží převážně na nejpřísněji chráněné půdě (I. tř. ZPF). Tento rozdílný přístup nebyl v územním plánu nijak vysvětlen. Starostka obce při ústním jednání naopak připustila, že celá obec se potýká s problémem úzkých místních komunikací, ovšem k výstavbě dochází toliko v prolukách. Dále konstatovala, že pokud jsou některé další lokality územním plánem určeny k zastavění, neznamená to, že výstavba zde bude skutečně povolena, pokud vlastníci problém s připojením nevyřeší. Odpůrce tím výslovně připustil diskriminační přístup. Krajský soud pak za překážku zastavitelnosti považoval též oplocení na pozemku p. č. X, které znemožňuje rozšíření přístupové komunikace. Tento pozemek však nebyl určen k zastavění a stavba plotu zde nikdy neměla vzniknout, přičemž stavební úřad pochybil, pokud tuto stavbu zlegalizoval.

[10] Také s námitkou ochrany oprávněné důvěry stěžovatelky v to, že bude moci na svém pozemku provést zamýšlený záměr, se krajský soud nijak nevypořádal. V bodě 36. napadeného rozsudku přisvědčuje krajský soud odpůrci, že „*skutečně mohl mít důvodně za to, že předchozí vlastníci od svého záměru výstavby rodinných domů upustili, neboť jejich činnost byla spíše sporadická a odpůrci nemohla být známa a nijak se neprojevovala v právním postavení předmětného pozemku*“. S touto argumentací se stěžovatelka vypořádala, když krajskému soudu doložila činnost, kterou předchozí vlastníci za účelem realizace výstavby vyvíjeli. Samotná obec Žitenice (tedy odpůrce) vydala dne 13. 11. 2013 pro účely výstavby souhlas „*s rozdělením pozemků, umístěním a šíří navržených místních komunikací v Pohořanech – lokalitě 14 dle platného územního plánu obce*“. Již dne 3. 3. 2014 zastupitelstvo odpůrce rozhodlo o pořízení nového územního plánu a již od počátku nebylo uvažováno o zařazení pozemků stěžovatelky do zastavitelných ploch. Argumentací nečinností ve vztahu k výstavbě považuje stěžovatelka z těchto důvodů za účelovou.

[11] Odpůrce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že pokud předchozí vlastníci v uplatněných námitkách porušení proporcionality či diskriminační přístup nenamítali, nemůže nyní stěžovatelka tuto procesní pasivitu dohnat a požadovat posouzení těchto otázek soudem. Tento závěr krajského soudu má oporu v odborné literatuře a ustálené rozhodovací praxi soudů, podle které pasivita navrhovatele v procesu přijímání územního plánu má za důsledek skutečnost, že námitkami k přiměřenosti opatření obecné povahy se soud nemůže zabývat. Důvody, které vedly k vypuštění pozemku stěžovatelky ze zastavitelných ploch, byly popsány ve vyjádření odpůrce k žalobě a zazněly též na ústním jednání. Již v návrhu zadání územního plánu byl stanoven úkol, aby jako nové zastavitelné plochy byly prioritně prověřovány plochy přímo navazující na stávající infrastrukturu, jiné plochy bylo doporučeno prověřovat pouze výjimečně. Pozemek stěžovatelky již s ohledem na problematický dopravní přístup prověřován nebyl. Pro pozemky rodinných domů je totiž třeba zajistit odpovídající dopravní obslužnost, v opačném případě by návrh územního plánu nebyl v souladu s § 53 odst. 4 písm. c) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), a požadavky prováděcích předpisů. Pokud by předchozí vlastníci byli aktivní před přijetím napadeného opatření obecné povahy, nepochybně by stihli získat rozhodnutí v územním či stavebním řízení. Úkolem územního plánování je posuzovat a vyhodnocovat stav a možnosti území, což je kontinuální proces. Vlastnické právo k pozemkům může být změnou územního plánu dotčeno, nicméně omezení v podobě územního plánu je vlastník pozemku zpravidla povinen i bez souhlasu strpět, pokud tato omezení nepřesáhnou spravedlivou míru. Odpůrce se ztotožňuje se závěrem krajského soudu, že postup při stanovení funkčního využití pozemku stěžovatelky byl odůvodněný, legitimní a v souladu se stavebním zákonem a prováděcí vyhláškou.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[12] Kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, vůči němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná. Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

[13] Po přezkoumání kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[14] Stěžovatelka úvodem namítá, že odpůrce nedostatečně odůvodnil rozhodnutí o námitkách proti návrhu územního plánu. Pro toto rozhodnutí (§ 53 odst. 1 stavebního zákona, § 172 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů) platí,

pokračování

že na jeho odůvodnění je třeba klást stejné požadavky jako na typická správní rozhodnutí. Musí z něj být seznatelné, z jakého důvodu považuje obec námitky uplatněné oprávněnou osobou za liché, mylné nebo vyvrácené nebo proč považuje předestírané skutečnosti za nerozhodné, nesprávné nebo jinými provedenými důkazy za vyvrácené (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010 - 169). Nejvyšší správní soud k tomu nyní dodává, že odůvodnění rozhodnutí o námitkách je zpravidla tou částí územního plánu, která obsahuje podrobné důvody určení funkčního využití konkrétního pozemku, neboť tyto důvody zpravidla míří nad rámec podrobnosti textové části územního plánu. Odůvodnění územního plánu totiž nemůže zdůvodňovat příslušnou regulaci z pohledu každého dotčeného pozemku, neboť už jen z hlediska nároků na rozsah odůvodnění by byl takový požadavek většinou neproveditelný (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2014, č. j. 5 AOs 3/2013 - 33, nebo ze dne ze dne 2. 8. 2018, č. j. 10 As 33/2018 - 39).

[15] Právní předchůdci stěžovatelky ve svých námitkách upozorňovali, že na předmětném pozemku je dlouhodobě plánovaná výstavba rodinných domů a jeho vyloučení ze zastavitelných ploch způsobí ekonomickou újmu jak vlastníku pozemku, tak i ostatním osobám zapojeným do přípravy a realizace projektu. Odpůrce v odůvodnění rozhodnutí o námitkách uvedl, že pozemek nebyl od počátku procesu přijímání územního plánu prověřován jako zastavitelná plocha. Je obtížně dopravně dostupný, a není tudíž legitimní jej blokovat pro rozvoj bydlení. Odpůrce taktéž zohlednil, že z pohledu stavebního zákona nebyly na pozemku provedeny žádné kroky, které by dokládaly stavební přípravu území. Přihlédnuto bylo i k velkému rozsahu pozemku (nejedná se o jeden rodinný dům), s nímž jsou spojeny vyšší požadavky na dopravní obsluhu území.

[16] Ve shodě s krajským soudem má Nejvyšší správní soud za to, že odpůrce v rozhodnutí o námitkách dostatečně reagoval na námitky právních předchůdců stěžovatelky a srozumitelným způsobem uvedl důvody, které jej vedly k zařazení předmětného pozemku do ploch se stanoveným způsobem využití. Právní předchůdci stěžovatelky nepoukazovali na žádné šetrnější řešení daných problémů ani na skutečnost, že vůči konkrétním srovnatelným pozemkům v daném území postupoval odpůrce odlišně. Není tedy vadou rozhodnutí o námitkách, pokud se těmito otázkami odpůrce explicitně nezabýval. S krajským soudem lze souhlasit i v tom, že nesouhlas stěžovatelky s posouzením odpůrce je otázkou věcného přezkumu důvodů zařazení pozemku a nikoliv nedostatku odůvodnění rozhodnutí o námitkách.

[17] Věcnému přezkumu těchto důvodů se však krajský soud z podstatné části vyhnul s poukazem na skutečnost, že právní předchůdci stěžovatelky ve svých námitkách neargumentovali neproporcionalitou přijatého řešení a diskriminačním přístupem odpůrce, proč se těmito otázkám nemůže věnovat ani správní soud při přezkumu opatření obecné povahy.

[18] Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu plyne, že zkoumat proporcionalitu řešení zakotveného v územním plánu může soud pouze v případě, že se k ní již vyjádřil odpůrce v procesu přípravy územního plánu na základě podané námítky či připomínky. Po soudu není možné požadovat, aby provedl odbornou úvahu ve směru vážení důležitých veřejných zájmů či veřejného zájmu a ochrany vlastnictví navrhovatelů, aniž by tuto úvahu před ním provedl příslušný správní orgán. Nejvyšší správní soud by takovýto postup považoval za rozporný s ústavní zásadou dělby moci, s právem na samosprávu i s ochranou právní jistoty dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy územně plánovací dokumentace a nyní tuto územně plánovací dokumentaci respektují (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011 - 43, ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 AOs 3/2013 - 29, ze dne 3. 12. 2014, č. j. 7 As 186/2014 - 48, ze dne 30. 1. 2018,

č. j. 2 As 315/2015 - 113, ze dne 2. 8. 2018, č. j. 10 As 33/2018 - 39, nebo ze dne 20. 9. 2018, č. j. 10 As 366/2017 - 60).

[19] Nelze ovšem přehlédnout, že ve všech zmíněných rozhodnutích posuzoval Nejvyšší správní soud situaci, kdy navrhovatelé byli v průběhu procesu přijímání územního plánu zcela pasivní a námítky vůbec nepodali. Odpůrce tak nebyl povinen ve vztahu ke konkrétnímu pozemku odůvodnit zvolené funkční využití a uvést důvody, které vyvažují zásah do práva (zpravidla vlastnického) navrhovatele, který je územním plánem omezen ve volnosti nakládat s pozemkem dle vlastních představ. V takovém případě skutečně není na správním soudu, aby namísto obce odůvodňoval rozdílný způsob využití jednotlivých pozemků na jejím území. Zároveň soud nemůže pořizovateli územního plánu vyčítat, že nepředjímá nespokojenost dotčené osoby s dopadem územního plánu na zastavitelnost jejího pozemku a že z vlastní iniciativy tuto otázku dopodrobna neřeší. V nyní souzené věci se však jedná o situaci odlišnou.

[20] Právní předchůdci stěžovatelky totiž námítky proti návrhu územního plánu řádně a včas podali, třebaže tak učinili až po veřejném projednání dne 26. 10. 2017. Je nesporné, že návrh podaný soudu a prosazující věcně jiné, subjektivně „správnější“ řešení nemá sloužit jako náhražka opomenutí, liknavosti nebo procesní taktiky navrhovatele. Jinými slovy, v procesu územního plánování by nemělo docházet k situacím, že by účastníci v průběhu přípravy neaktivní měli výhodnější postavení a jejich práva by byla chráněna ve větší míře než práva účastníků, kteří svá práva zákonem předpokládaným způsobem hájili (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 - 116). Právní předchůdci stěžovatelky mohli být v procesu přijímání nového územního plánu jistě aktivnější, a to již od zveřejnění návrhu jeho zadání v dubnu 2016. Nelze taktéž vyloučit, že pokud by své výhrady formulovali dříve, bylo by možné v rámci vzájemného dialogu s odpůrcem dospět ve vztahu k předmětnému pozemku k jinému řešení. Na základě tohoto dialogu by také bylo možné přesněji formulovat námítky proti územnímu plánu, jelikož s důvody funkčního zařazení svých pozemků by se právní předchůdci stěžovatelky mohli seznámit dříve, než v rozhodnutí o námítkách. Jakkoliv tedy nelze připustit, aby stěžovatelka nyní těžila z liknavosti svých právních předchůdců, dle Nejvyššího správního soudu zároveň není možné odbýt zásadní výhrady vůči napadenému opatření obecné povahy toliko z toho důvodu, že uplatněné námítky výslovně neoperovaly pojmy proporcionality a diskriminačního charakteru přijatého řešení. Takový postup by byl přepjatě formalistický a popíral by samotný účel rozhodnutí o námítkách, z něhož by se dotčené osoby měly vždy dozvědět, které zájmy byly upřednostněny před ochranou jejich práv.

[21] Proporcionalita v tomto smyslu představuje vážení přiměřenosti územní regulace vůči právům dotčených subjektů. Není pochyb, že pokud je konkrétní pozemek stávajícím územním plánem regulován jako zastavitelná plocha a novým územním plánem jako zemědělská plocha, jedná se o zásah do práv vlastníka dotčeného pozemku. Takový zásah by měl být zásadně činěn jen v nezbytně nutné míře a nejšetnějším ze způsobů vedoucích ještě k zamýšlenému cíli, a to nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2011, č. j. 1 Ao 4/2011 - 42). Jak vyplývá již ze shora uvedeného, pokud dotčená osoba dle § 52 odst. 2 stavebního zákona podá proti návrhu územního plánu konkrétní námítky, v nichž zpochybňuje navrhované řešení s poukazem na zásah do konkrétních práv či chráněných zájmů, je na odpůrci, aby zásah do těchto práv v rozhodnutí o námítkách odůvodnil. Tyto důvody musí být samy o sobě přiměřené (proporcionální) zásahu do práv, a to bez ohledu na skutečnost, zda dotčená osoba v námítkách výslovně pojem „přiměřenost“ použila či nikoliv. Stejně tak je nepřípustné, aby tyto důvody byly vůči dotčené osobě diskriminační. Nejedná se přitom o situaci, kdy by měl soud hodnotit otázku, ke kterému se odpůrce v procesu územního plánu nevyjádřil. Odpůrce důvody funkčního zařazení pozemků stěžovatelky v odůvodnění rozhodnutí o námítkách předestřel. Právě ve vztahu k těmto

pokračování

důvodům je třeba zkoumat, zda je zvolené řešení přiměřené a zda nedochází ke svévolným rozdílům v zacházení se srovnatelnými pozemky v řešeném území.

[22] Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 2. 10. 2013, č. j. 9 Ao 1/2011 - 192, kritéria velikosti ploch, jejich povahy a dopravní obslužnosti nejsou v procesu územního plánování diskriminační svým obsahem a povahou. Ani evidentní zásah do vlastnického práva není sám o sobě důvodem ke zrušení opatření obecné povahy z důvodu porušení přiměřenosti právní regulace při územním plánování. Pořizovatel však nemůže bez relevantních důvodů připustit zastavitelnost jiné plochy, kde jsou uplatněná kritéria naplněna ve vyšší míře, případně rozhodnout o ponechání z hlediska ochrany deklarovaných veřejných zájmů zcela srovnatelné plochy v zastavitelném území na základě prokazatelně diskriminačních důvodů. Volba konkrétní podoby využití určitého území je vždy výsledkem politické procedury schvalování územního plánu; výsledky této volby však musí mít své právní limity a ve vztahu k omezení základních práv jednotlivce musí mj. obstát v testu proporcionality (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 8. 2016, č. j. 5 As 175/2014 - 29).

[23] Krajský soud shledal nedostatečné dopravní napojení legitimním důvodem pro omezení zastavitelnosti určité plochy, s čímž lze v obecné rovině souhlasit. Proporcionalitou přijátého řešení se však odmítl zabývat s odkazem na pasivitu právních předchůdců stěžovatelky a judikaturu vztahující se k situacím, kdy dotčení vlastníci vůbec nepodali v procesu územního plánování námitky. Právní předchůdci stěžovatelky však podali námitky, v nichž poukazovali na zásah do svého vlastnického práva, přičemž námitky byly odpůrcem řádně vypořádány. V takovém případě je krajský soud povinen zabývat se návrhovým bodem, kterým stěžovatelka namítá, že omezení jejích práv není ve vztahu k cíli sledovanému opatřením obecné povahy přiměřené. Protože krajský soud takto nepostupoval, je napadený rozsudek nezákonný.

[24] K námitce diskriminačního postupu odpůrce, který dle stěžovatelky srovnatelné pozemky ponechal v zastavitelných plochách nebo je do nich dokonce nově zařadil, krajský soud obecně uvedl, že v postupu při pořizování územního plánu nespatřuje diskriminaci. Dále konstatoval, že již ve fázi projednání zadání územního plánu vznášeli různí vlastníci návrhy, aby jejich pozemky byly začleněny do zastavitelné části obce a mohli na nich stavět (např. V. a I. S., I. a M. K., V. T., V. R.), některým nebylo již v této fázi územního plánování vyhověno (např. V. a I. S., V. T.). I po veřejném projednání byly vzneseny dalšími vlastníky námitky požadující umožnění staveb na jejich pozemcích, avšak řadě z nich rovněž nebylo vyhověno (např. Ing. M. H., J. P., Z. Č., S. a A. Z., J. P.).

[25] Příklady zmiňované krajským soudem však nejsou se situací stěžovatelky srovnatelné. V těchto případech se totiž jedná o vlastníky, jejichž pozemky nebyly původním územním plánem určeny k zastavění a tito vlastníci je chtěli novým územním plánem zařadit do zastavitelných ploch pro bydlení nebo individuální rekreaci, případně o vlastníky, kteří žádali o úpravu stavebních regulativů v plochách individuální rekreace. Pouze u jednoho pozemku ve vlastnictví J. P. došlo ke změně funkčního využití z plochy pro rekreaci na plochu zemědělskou – zahrady a sady s odůvodněním, že tento pozemek leží mimo zastavěné území obce a plochy pro rekreaci mimo zastavěné území nebudou již dále rozvíjeny. V tomto směru by se dle Nejvyššího správního soudu spíše nabízelo srovnání s pozemky, které byly předchozím územním plánem vymezeny jako zastavitelné plochy a v některé fázi procesu pořizování nového územního plánu nebyly do zastavitelných ploch zařazeny (některé pozemky J. B. a P. P.).

[26] Krajský soud přitom zcela pominul argumentaci stěžovatelky, že diskriminační přístup odpůrce spočívá v tom, že jiné pozemky s problematičtější přístupem byly napadeným opatřením obecné povahy ponechány v zastavitelných plochách (plochy Z34, Z40, Z41, Z38a, Z39)

a zároveň byly vymezeny nové zastavitelné plochy, které mají stejnou nebo horší dopravní obslužnost (plochy Z16, Z24, Z28, Z33 a Z34). I z těchto důvodů je tudíž napadený rozsudek nezákonný.

[27] Nedůvodná je poslední námitka, v níž stěžovatelka poukazuje na svou oprávněnou důvěru v to, že bude moci na svém pozemku dle původního územního plánování provést zamýšlený záměr. Stěžovatelka nijak nedokládá, že by byli její právní předchůdci obcí nebo jejími představiteli jakýmkoliv způsobem ujišťováni, že na předmětném pozemku budou moci realizovat svůj stavební záměr v zamýšlené podobě. Ze samotné existence dřívějšího územního plánu či řešení navrhovaných v raných fázích přípravy územního plánu pak nelze dovozovat legitimní očekávání či oprávněnou důvěru, neboť tím by byla popřena sama podstata územního plánování, které je třeba chápat jako dlouhodobý proces, v němž se střetávají různé typy zájmů (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2009, č. j. 6 Ao 3/2009 - 76).

IV. Závěr a náklady řízení

[28] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude krajský soud vázán právním názorem vyjádřeným výše. Krajský soud zejména posoudí, zda omezení vlastnického práva stěžovatelky je přiměřené důvodům přijatého řešení a splňuje podmínky nezbytnosti a nejšetnějšího ze způsobů vedoucích k zamýšlenému cíli. Krajský soud dále posoudí, zda odpůrce při přijímání územního plánu nečinil mezi srovnatelnými pozemky jednotlivých vlastníků neodůvodněné rozdíly co do způsobu jejich využití. Je třeba zhodnotit, zda plochy, na které upozorňuje stěžovatelka již v žalobě (plochy Z16, Z24, Z28, Z33, Z34, Z40, Z41, Z38a, Z39), jsou svým charakterem srovnatelné s pozemkem stěžovatelky. Pokud ano, je třeba posoudit, zda existují v případě pozemku stěžovatelky objektivní důvody pro rozdílně stanovený způsob využití.

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

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

V Brně 18. dubna 2019

JUDr. Radan Malík
předseda senátu