



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Miluše Doškové v právní věci navrhovatelky: **PREMIÉR MARKETING GROUP, spol. s r. o.**, se sídlem 8. května 520/9, Olomouc, zastoupená JUDr. Michalem Filoušem, advokátem se sídlem Ostravská 16, Olomouc, proti odpůrkyni: **Obec Dolany**, se sídlem Dolany 58, Dolany, zastoupená JUDr. Jiřím Staňkem, advokátem se sídlem Žerotínovo náměstí 215/8, Olomouc, o návrhu na zrušení části Územního plánu Dolany, vydaného dne 11. 8. 2016, o kasační stížnosti navrhovatelky proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 27. 2. 2019, č. j. 73 A 7/2018 - 68,

**t a k t o :**

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Navrhovatelka **je povinna** zaplatit odpůrkyni na nákladech řízení o kasační stížnosti 4.114 Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku, k rukám zástupce odpůrkyně JUDr. Jiřího Staňka, advokáta.

**O d ů v o d n ě n í :**

### I. Vymezení věci

[1] Odpůrkyně vydala usnesením svého zastupitelstva č. 15/2016 ze dne 11. 8. 2016 územní plán obce Dolany jako opatření obecné povahy č. 1/2016 (dále jen „územní plán“, popř. „nový územní plán“).

[2] Navrhovatelka v obci Dolany vlastní pozemek p. č. X o výměře 4909 m<sup>2</sup>, orná půda, v k. ú. P. n. M. Nový územní plán její pozemek zařadil do nezastavitelné plochy NZ1, funkční plochy R2, rezerva pro venkovské bydlení, ačkoli navrhovatelka požadovala zařazení pozemku do zastavitelné plochy pro venkovské bydlení. Před vydáním nového územního plánu byl pozemek navrhovatelky zařazen do nezastavitelné plochy (plocha zemědělského půdního fondu, stabilizovaná).

## II. Řízení před krajským soudem

[3] Navrhovatelka se návrhem podaným dne 21.12.2018 ke Krajskému soudu v Ostravě - pobočka v Olomouci (dále jen „krajský soud“) domáhala zrušení části nového územního plánu, která se týká jejího pozemku. Namítala řadu vad procesu pořizování územního plánu, zejména vady doručování na elektronické úřední desce, vady rozhodnutí o námitkách navrhovatelky, jakož i vady vydaného územního plánu, zejména neprokázání veřejného zájmu, rozpor s cíli a úkoly územního plánování, rozpor se zásadou legitimního očekávání, rozpor se stanovisky dočtených orgánů a rozpor se zásadou proporcionality, subsidiarity a minimalizace zásahů.

[4] Krajský soud z předložené pořizovací dokumentace zjistil a rekapituloval průběh procesu pořizování územního plánu, počínaje rozhodnutím rady odpůrkyně ze dne 4. 5. 2009 o pořízení nového územního plánu a konče rozhodnutím zastupitelstva odpůrkyně ze dne 11. 8. 2016 o námitkách a o schválení územního plánu jako opatření obecné povahy č. 1/2016. Krajský soud při ústním jednání provedl dokazování dalšími listinami. Zjistil, že zástupce navrhovatelky požádal dne 16. 6. 2018 odpůrkyni o informace, mj. o „*Výpis z elektronické úřední desky prokazující zveřejnění veřejné vyhlášky, jejímž prostřednictvím byl zveřejněn návrh Zadání územního plánu Dolany (údajně měla být zveřejněna v termínu 20. 7. 2009 až 19. 8. 2009)*“. Starosta odpůrkyně na žádost odpověděl takto: „*K bodu 3) Vaší žádosti sděluji, že není v databázi údaj o zveřejnění na elektronické desce, první dokument zveřejněný na elektronické úřední desce je od roku 2010.*“ Krajský soud dále zjistil, že správce webových stránek odpůrkyně podle svého čestného prohlášení umisťoval dokumenty na její elektronickou úřední desku a rovněž je z elektronické úřední desky po uplynutí lhůty ke zveřejnění odstraňoval, a to z důvodu nedostatečné kapacity tehdejších webových stránek (do r. 2010); podle jeho evidence bylo oznámení o projednání návrhu zadání územního plánu na elektronické úřední desce řádně zveřejněno. Ze sjetiny (nových) webových stránek odpůrkyně krajský soud zjistil, že oznámení o zveřejnění návrhu územního plánu, oznámení o veřejném projednání návrhu územního plánu a oznámení o opakovaném veřejném projednání návrhu územního plánu byly řádně vyvěšeny na úřední desce a na elektronické úřední desce.

[5] Žádnému z žalobních bodů namítajících vady doručování na elektronické úřední desce krajský soud nepřisvědčil. Vycházel z údajů vyznačených na předmětných písemnostech o jejich zveřejnění a sejmutí z úřední desky a uzavřel, že tyto údaje vypovídají i o jejich zveřejnění na elektronické úřední desce. Důkazní břemeno leží na navrhovatelce, která by musela prokázat nepravdivost těchto údajů, což však neučinila.

[6] K tvrzeným vadám rozhodnutí o námitkách navrhovatelky krajský soud uvedl, že vypořádání námítky ke konceptu, na kterou vypořádání námítky k návrhu územního plánu odkazovalo, bylo v témže dokumentu, a odkaz provedený odpůrkyní proto neznamenal pro navrhovatelku znemožnění seznámit se s úvahami odpůrkyně. Zároveň připomněl ustálené judikaturní závěry, že jednotlivým vlastníkům pozemků a staveb v území dotčeném připravovaným územním plánem nevzniká nárok, aby jejich nemovitosti byly zařazeny do funkčních ploch dle jejich požadavků, přání či představ. Odpůrkyně při vypořádání námítek řádně vysvětlila, z jakých důvodů není možné pozemek zařadit do zastavitelných ploch (nedostatečné kapacity veřejného prostranství, intenzivní zemědělská činnost v lokalitě), ale tuto možnost nevyloučila do budoucna, a proto pozemek zahrnula do rezervy pro plochy venkovského bydlení.

[7] Vzhledem k tomu, že prostřednictvím územního plánu fakticky nedochází ke změně zařazení pozemku, neboť pozemek je i nadále nezastavitelnou plochou, nebyla odpůrkyně povinna zkoumat a doložit veřejný zájem podle § 19 odst. 1 písm. c) zákona č. 183/2006 Sb.,

pokračování

stavební zákon. Veřejný zájem se prověřuje pouze ve vztahu k provedení změn v území, tj. pouze tehdy, pokud ke změně v území dochází. Na pozemku navrhovatelky však ke změně v území nedošlo, pozemek byl a je primárně určen pro zemědělské účely, a není proto zřejmé, jak by mohlo být omezeno její vlastnické právo. Ze stejného důvodu krajský soud nepřisvědčil námitce, že odpůrkyně při vydání územního plánu porušila zásadu proporcionality, subsidiarity a minimalizace zásahů vůči právu vlastnit majetek navrhovatelky, a uzavřel, že zařazení pozemku navrhovatelky není účelové, diskriminační a nevykazuje prvky libovůle.

[8] K argumentaci legitimním očekáváním krajský soud uvedl, že tvrzení navrhovatelky, že jí bylo představiteli obce přislíbeno zařazení pozemku do zastavitelné plochy pro bydlení, nebylo s to založit právní nárok na takové zařazení. Není proto rozhodné, zda k takovému neformálnímu příslibu došlo, či nikoli. Rovněž argumentace kupní cenou předmětného pozemku není pro pořizování územního plánu jakkoli relevantní. Krajský soud dále uvedl, že územní souhlas s kanalizační přípojkou, která není napojena na konkrétní stavbu rodinného domu, neurčuje povahu území a jeho využití. Stavební úřad nevydal územní souhlas toliko pro přípojkou na pozemku navrhovatelky, ale pro stavbu rozsáhlé splaškové kanalizace; ve vztahu ke kanalizaci vedené na pozemku navrhovatelky navíc pochybil, když vycházel z nesprávného zjištění, že tento pozemek je v zastavěném (zastavitelném) území, což není pravda.

[9] K námitkám rozporu územního plánu se stanovisky dotčených orgánů krajský soud uvedl, že jsou jednak nedůvodné a zároveň se nevztahují k pozemku navrhovatelky.

### III. Shrnutí obsahu kasační stížnosti

[10] Navrhovatelka (dále jen „stěžovatelka“) podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Tvrdí, že je zcela nepřezkoumatelný, neboť krajský soud se některými jejími tvrzeními vůbec nezabýval. Plně se přitom odkazuje na svá žalobní (zjevně mínila *návrhová*) tvrzení, neboť by podle ní bylo nadbytečné žalobní argumentaci opakovat. Uvádí, že v kasační stížnosti se omezila na ty části napadeného rozsudku, o nichž se domnívá, že nevycházejí ze spolehlivě zjištěného stavu věci či spočívají na nesprávném právním posouzení věci.

[11] Stěžovatelka zaprvé namítá, že územní souhlas ze dne 19. 9. 2011 na záměr kanalizační splaškové přípojky v rámci stavby Splašková kanalizace Véska, Pohořany, představuje limit využití území ve smyslu § 26 odst. 1 stavebního zákona. Nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že tento územní souhlas s kanalizační přípojkou, která není napojena na konkrétní stavbu rodinného domu, neurčuje povahu území a jeho využití, jako by tomu bylo např. u rozhodnutí o umístění stavby. Krajský soud podle ní pro podporu tohoto tvrzení neposkytl žádné argumenty, a jeho závěr je proto nepřezkoumatelný.

[12] Ze sdělení k záměru stavby kanalizace jednoznačně vyplývá, že cílem bylo vybudování domovních přípojek. Stěžovatelka by jinak neměla žádný důvod bezúplatně na svém pozemku zřídit věcné břemeno splaškové kanalizace – a odpůrkyně by neinvestovala dotační prostředky do pozemků, které by neměly být v připravovaném územním plánu určeny k zastavění. Tvrzení odpůrkyně, že pozemek má být využíván za účelem zemědělské činnosti, proto ve světle vybudování splaškové kanalizace neobstojí. Krajský soud navíc bez dalšího uvěřil dodatečně opatřenému důkazu odpůrkyně, že stěžovatelka nebyla ujistěna o tom, že se na jejím pozemku počítá s výstavbou rodinných domů; soud současně nepřipustil provedení důkazu, že stěžovatelka ujistěna byla, čímž odpůrkyni nezákonně zvýhodnil v procesu dokazování. Stěžovatelka proto uzavírá, že odpůrkyně s výstavbou rodinných domů v dané lokalitě musela počítat.

[13] Stěžovatelka upozorňuje, že krajský soud vyhověl jiné žalobě ve vztahu k blízkému pozemku p. č. X v k. ú. P. n. M. (rozsudek č. j. 73 A 8/2018 - 58 ze dne 30. 4. 2019), který byl rozsudkem určen k zastavění. I z toho je více než patrné, že daná lokalita je lokalitou určenou k bydlení, nikoli lokalitou pro zemědělské potřeby. V případě pozemku p. č. X zde navíc odpůrkyně nevybudovala splaškovou kanalizaci, a vlastníci pozemku si ji tak budou muset vybudovat na své náklady. V tom světle se zdá absurdní, aby po pravé straně komunikace byly vybudovány tři stavby rodinných domů, aniž by odpůrkyně vybudovala na levé části komunikace splaškovou kanalizaci, a po pravé straně na pozemku stěžovatelky p. č. X, nechala odpůrkyně vybudovat splaškovou kanalizaci (navíc s původním záměrem vybudovat splaškovou kanalizaci na navazujících pozemcích p. č. X, X, X a X), aniž by zde počítala s výstavbou rodinných domů.

[14] Žádný rozumný investor by podle stěžovatelky jen tak neinvestoval značné finanční prostředky do vybudování kanalizace na pozemcích, u nichž by nepočítal s budoucí výstavbou. Pakliže odpůrkyně tvrdí, že s výstavbou rodinných domů v dané lokalitě nepočítala, a přesto realizovala výstavbu splaškové kanalizace, jde o jednání nesouladné s jednáním očekávaným od subjektu v postavení veřejnoprávní korporace. V takovém případě by odpůrkyně s prostředky obdržnými prostřednictvím dotace ze státního rozpočtu nakládala neúčelně, a tudíž v rozporu se zákonem, a porušila by tím rozpočtovou kázeň. Věc by mohla mít i trestněprávní následky. Stěžovatelka tedy buď skutečně budovala splaškovou kanalizaci s cílem plánované budoucí výstavby, anebo využila dotaci zcela neúčelně, postavila kanalizaci k ničemu, a tedy protizákonně.

[15] Stěžovatelka zadruhé namítá, že ujištění stavebního úřadu odpůrkyně o budoucím zařazení pozemku do zastavitelného území ve spojení s územním souhlasem na splaškovou kanalizaci, z něž vyplývalo, že stavba splaškové kanalizace se nachází v zastavěném a zastavitelném území, jakož i uzavření smlouvy o smlouvě budoucí o bezúplatném zřízení věcného břemene zakládají legitimní očekávání stěžovatelky, že její pozemek bude určen k zastavění.

[16] Krajský soud se v rámci dokazování spokojil s důkazem, který vznikl až po podání návrhu, konkrétně s čestným prohlášením vedoucího stavebního úřadu odpůrkyně, že stěžovatelka nebyla ujištěna o možnosti budoucího zastavění pozemku. Podle stěžovatelky se však krajský soud nevypořádal s tím, proč uvěřil čestnému prohlášení a neuvěřil tvrzení stěžovatelky, a proto je napadený rozsudek nepřezkoumatelný. Soud navíc odmítl provést výslech jednatele stěžovatelky, který prokazoval opak tvrzení obsaženého v dodatečném čestném prohlášení.

[17] Stěžovatelka zdůrazňuje, že z územního souhlasu a smlouvy o smlouvě budoucí vyplývají skutečnosti, které odůvodňují legitimní očekávání stěžovatelky. Argumentace krajského soudu se vymyká pravidlům logiky, když soud výslovně uvedl, že stavební úřad pochybil a nesprávně pro účely vydání územního souhlasu pro stavbu kanalizace vycházel z toho, že se pozemek stěžovatelky nachází v zastavitelném území, a současně odmítl argumentaci stěžovatelky jako irelevantní. Územní souhlas jako veřejná listina založil legitimní očekávání stěžovatelky. Pochybení správního orgánu podle stěžovatelky rozhodně nemůže jít k její tíži.

[18] Stěžovatelka dále uvádí, že krajský soud opomněl význam územního souhlasu a uzavřené smlouvy o uzavření budoucí smlouvy o zřízení splaškové kanalizace pro vznik legitimního očekávání. Domovní přípojka splaškové kanalizace se buduje k domu k odvádění splaškových vod. Pokud tedy stavební úřad vydal územní souhlas s jejím vybudováním, založil tím legitimní očekávání stěžovatelky a současně tím zavázal odpůrkyni respektovat jej při tvorbě a přijímání územního plánu.

pokračování

[19] Původní záměr stavby kanalizace podle stěžovatelky počítal s vybudováním splaškové kanalizace i přes pozemky ležící severně od pozemku stěžovatelky. Odpůrkyně však tento záměr zúžila, čímž předešla vzniku legitimního očekávání ze strany vlastníků těchto pozemků, nicméně tento závěr neplatí v případě pozemku stěžovatelky. Stěžovatelka totiž předpokládala, že vynakládá-li odpůrkyně finanční prostředky na splaškovou kanalizaci s domovními přípojkami, činí tak v souladu se zákonem, tj. za účelem budoucí výstavby rodinných domů, a že jen bezúčelně neplýtvá.

[20] Stěžovatelka proto uzavírá, že její pozemek nebyl vyňat ze záměru odpůrkyně vybudovat zde splaškovou kanalizaci a postupnými kroky směřujícími k jejímu vybudování až po její kolaudaci odpůrkyně založila legitimní očekávání stěžovatelky, že bude moci na pozemku realizovat výstavbu rodinných domů.

[21] Stěžovatelka dále zpochybnila zemědělský charakter svého pozemku, poukázala na již citovaný rozsudek krajského soudu ze dne 30. 4. 2019, č. j. 73 A 8/2018 - 58, týkající se blízkého pozemku č. p. X a uvedla, že její pozemek se de facto nachází v zastavitelné ploše venkovského bydlení s vybudovanou kanalizační přípojkou a s přístupovou cestou. Uvedla, že i na venkově v těsné blízkosti rodinných domů není pro sousedy žádoucí chov dobytka a pastevectví.

[22] Stěžovatelka zatřetí namítá, že postup odpůrkyně při vydávání územního plánu byl v mnohých ohledech v rozporu se zákonem a že krajský soud pochybil, když zřejmá porušení právních předpisů nepovažoval za nezákonná. Stěžovatelka obsáhle upozorňuje na vady zveřejňování písemností v procesu pořizování územního plánu, zejména setrvává na tvrzení, že odpůrkyně na elektronické úřední desce řádně nezveřejnila několik zásadních dokumentů (návrh zadání územního plánu, veřejnou vyhlášku oznamující zveřejnění návrhu územního plánu, oznámení o veřejném projednání územního plánu a oznámení o opakovaném veřejném projednání návrhu územního plánu). Podle stěžovatelky byl tak proces pořizování územního plánu stížen závažnými a nezhojitelnými vadami v doručování, kvůli kterým se stěžovatelka mj. nemohla zúčastnit prvního veřejného projednání návrhu územního plánu. Jelikož je tato obsáhle formulovaná námitka prakticky totožná s námitkou uplatněnou v jiném řízení o kasační stížnosti, Nejvyšší správní soud k jejímu podrobnému shrnutí odkazuje na odst. 24 až 33 svého rozsudku ze dne 25. 11. 2019, č. j. 4 As 241/2019 - 33 (dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)).

[23] Stěžovatelka začtvrté namítá, že závěr krajského soudu, podle něž nedochází k omezení jejího vlastnického práva, neboť funkční využití pozemku se nemění, je vadný. „Právo na spokojenost“ nemá pouze ten, u jehož pozemku došlo přijetím nového územního plánu ke změně funkčního využití pozemku, nýbrž i ten, kdo mohl legitimně očekávat změnu, již přizpůsobil své chování, a tato změna posléze „*nečekaně*“ nenastala. Stěžovatelka se domnívá, že ohledně míry jejího legitimního očekávání mělo před krajským soudem proběhnout dokazování, které však krajský soud neprovedl; stěžovatelkou navržené výsledky svědků soud rovnou zamítl a bez dalšího relevantního zdůvodnění popřel, že jednání odpůrkyně (jejích dřívějších představitelů) mohlo důvodně založit legitimní očekávání.

[24] Stěžovatelka navrhuje, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

#### IV. Shrnutí vyjádření odpůrkyně

[25] Odpůrkyně se plně ztotožňuje s rozsudkem krajského soudu. Uvádí, že stěžovatelka v podstatě neuplatnila žádné nové argumenty nad rámec těch, o které opřela svůj původní návrh na zrušení části územního plánu. Odpůrkyně vzhledem k tomu odkazuje na své vyjádření

k tomuto návrhu, jakož i na argumentaci, která zazněla při ústním jednání před krajským soudem, a uvádí, že nemá důvod na svých argumentech cokoli měnit.

[26] Odpůrkyně se kategoricky ohrazuje proti závěru stěžovatelky, že splaškovou kanalizaci budovala zjevně s cílem budoucí výstavby rodinných domů, a pokud nikoli, tak že vynaložila dotační prostředky zcela neúčelně, což může mít trestněprávní důsledky. Vedení splaškové kanalizace přes pozemek stěžovatelky mělo umožnit napojení zde již stojících domů na kanalizační řád; konkrétně domů p. č. st. X a X v k. ú. P. n. M. Účelem dotace na vybudování kanalizace bylo ostatně napojení stávajících rodinných domů, popř. rekreačních objektů, na kanalizační řád, nikoli napojení objektů budoucích.

[27] Tvrzení stěžovatelky, že vedení kanalizace přes pozemek stěžovatelky svědčí o tom, že odpůrkyně musela počítat s výstavbou rodinných domů v dané lokalitě, je dle odpůrkyně zcela liché a účelové. Předmětná kanalizace je vedena přes téměř sto pozemků různých vlastníků a různého charakteru, tedy nejen přes ornou půdu, zahrady, ale i lesní pozemky. Při akceptaci takové úvahy by všichni jejich vlastníci museli předpokládat, že tyto jejich pozemky budou do budoucna pozemky stavebními.

[28] Tvrzení stěžovatelky, že kanalizace měla původně vést i přes pozemky severně od jejího pozemku (p. č. X, X, X, X, X v k. ú. P. n. M.), ale obec od tohoto plánu upustila, je dle odpůrkyně zcela nepravdivé. Odpůrkyně dále uvádí, že uzavření smlouvy budoucí o zřízení věcného břemene nebylo projevem toho, že odpůrkyně počítá na jejím pozemku s výstavbou rodinného domu. Důvodem jejího uzavření byl zcela logicky zájem obce jako vlastníka zajistit si přístup ke kanalizaci pro účely její údržby.

[29] K namítanému územnímu souhlasu odpůrkyně upozorňuje, že tento se vztahoval zcela jednoznačně a výhradně k možnosti vybudování přípojek z již existujících rodinných domů či rekreačních objektů na předmětný kanalizační řád (v dokumentu uvedeno 119 ks), nikoli na objekty budoucí. Pozemek stěžovatelky p. č. X byl zmíněn toliko jako pozemek, na kterém je kanalizační řád též budován. Tvrzení stěžovatelky, že územní souhlas, který měl založit její legitimní očekávání, umístil a následně vedl k realizaci domovní přípojky splaškové kanalizace, je zcela liché. Domovní přípojky měly vést výhradně k již vybudovaným rodinným domům, v případě rodinného domu p. č. st. X z té části kanalizačního řádu, která se nachází na pozemku stěžovatelky („*vlevo od kanalizačního řádu*“). Není pravda, že předmětným územním souhlasem byla povolena přípojka též na pozemek stěžovatelky („*vpravo od kanalizačního řádu*“) a že by snad byla dokonce realizována.

[30] Odkaz na rozsudek krajského soudu ze dne 30. 4. 2019, č. j. 73 A 8/2018, je podle odpůrkyně nepřipadný, neboť jím byl územní plán odpůrkyně zrušen v rozsahu pozemku p. č. X v k. ú. P. n. M. pro formální pochybení v otázkách vypořádání se s námitkami vlastníků předmětného pozemku. Je nedůvodné z něj dovozovat, že daná lokalita je zjevně lokalitou určenou k bydlení, či že ji snad soud určil k zastavění.

[31] K opakovanému tvrzení stěžovatelky, že ji stavební úřad ujist'oval, že její pozemek bude v novém územním plánu učen k zastavění, odpůrkyně uvádí, že jde o účelovou a smyšlenou argumentaci. Schválení územního plánu je kompetencí zastupitelstva obce jako kolektivního orgánu a nikdo nemůže předjímat stanoviska jednotlivých zastupitelů a jakkoli je ovlivňovat. Pokud krajský soud neprovedl důkaz výsledkem jednatele stěžovatelky, učinil tak zřejmě proto, že bylo lze předjímat obsah jeho výpovědi, účelově přizpůsobený zájmům, které sleduje. Pozastavuje-li se stěžovatelka nad tím, že čestné prohlášení vedoucího stavebního úřadu vzniklo

pokračování

až po podání žaloby, je to zcela logická reakce na tvrzení stěžovatelky obsažená v návrhu na zrušení územního plánu; nelogické by bylo, aby bylo vytvořeno předtím.

[32] K námitkám stěžovatelky stran zveřejňování písemností v procesu pořizování územního plánu odpůrkyně stručně uvádí, že stěžovatelka toliko opakuje svou předchozí argumentaci a nedůvodně polemizuje se skutkovými závěry krajského soudu.

[33] Odpůrkyně uzavírá, že při přípravě a schvalování územního plánu nikterak nepochybila, a to ani zařazením pozemku stěžovatelky v územním plánu, které řádně zdůvodnila. Odpůrkyně proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl a zavázal stěžovatelku k náhradě nákladů řízení.

## V. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[34] Nejvyšší správní soud konstatuje, že stěžovatelka je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti, neboť byla účastnicí řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel, kasační stížnost byla podána včas a stěžovatelka je zastoupena advokátem.

[35] Důvodnost kasační stížnosti vážil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti, přičemž žádnou takovou vadu neshledal.

[36] Kasační stížnost není důvodná.

[37] V první řadě se Nejvyšší správní soud zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Pokud jde o obsah samotného pojmu nepřezkoumatelnost, odkazuje Nejvyšší správní soud na svou ustálenou judikaturu (srov. např. rozsudky ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, ze dne 17. 1. 2008, č. j. 5 As 29/2007 - 64, či ze dne 25. 5. 2006, č. j. 2 Afs 154/2005 - 245). Stěžovatelka toliko obecně namítá, že se krajský soud nevypořádal se všemi jejími argumenty uvedenými v návrhu. Soudy však nemusí reagovat na každou dílčí žalobní či návrhovou argumentaci a tu obsáhle vyvrátit. Jejich úkolem je vypořádat se s jejím obsahem a smyslem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013 - 19). Podstatné je, aby se správní soud ve svém rozhodnutí vypořádal se všemi stěžejními námitkami účastníka řízení, což může v některých případech konzumovat i vypořádání některých dílčích a souvisejících námitek (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2014, č. j. 7 Afs 85/2013 - 33). Nejvyšší správní soud proto nepřisvědčil námitce stěžovatelky. Napadený rozsudek se obsáhle vypořádává s návrhovými body stěžovatelky a plně reaguje na obsah a smysl její argumentace, a proto netrpí vadou nepřezkoumatelnosti.

[38] K první kasační námitce týkající se limitů využití území ve smyslu § 26 odst. 1 stavebního zákona Nejvyšší správní soud připomíná svou ustálenou judikaturu. K této otázce se vyjádřil v rozsudku ze dne 12. 9. 2012, č. j. 1 As 107/2012 - 139, publ. pod č. 2742/2013 Sb. NSS, následovně: *„územní rozhodnutí (i stavební povolení) vydaná v určitém území představují tzv. limit využití území ve smyslu § 26 odst. 1 stavebního zákona. Podle tohoto ustanovení musejí být limity využití území obsaženy v územně analytických podkladech, které jsou podle § 25 stavebního zákona podkladem k pořizování územně plánovací dokumentace. Koncept územního plánu tak musí respektovat vydaná pravomocná územní rozhodnutí a stavební povolení (...) Není tedy možné, aby se obec prostřednictvím vydání územního plánu snažila „odstranit“ účinky již dříve pravomocných územních rozhodnutí. Odlíšný, než shora provedený výklad dotčených zákonných ustanovení, by mohl vést ke zcela absurdním důsledkům, kdy by se již například několik let řádně umístěné, povolené a zkolaudované stavby dostaly do rozporu s územním plánem, a pro tento rozpor by musely být*

*odstraněny, resp. by byly považovány za nezákonně umístěné a postavené. Takový přístup by byl v příkrém rozporu s principem právní jistoty a ochrany práv nabytých v dobré víře. (...) Pokud není stavební úřad oprávněn v rámci stavebního řízení posuzovat soulad stavby s územně plánovací dokumentací, jež byla podkladem pro vydání územního rozhodnutí, tím spíše mu nemůže příslušet posuzování souladu stavby s územně plánovací dokumentací, která nabyla účinnosti až po vydání rozhodnutí o umístění stavby.“ Z uvedeného vyplývá, že přijetí nového územního plánu nemůže mít vliv na již vydaná (pravomocná) územní rozhodnutí.*

[39] V projednávané věci však souhlas s kanalizační přípojkou, která není napojena na konkrétní stavbu rodinného domu, neurčuje povahu území, jako by tomu bylo např. u rozhodnutí o umístění stavby. Není proto ani limitem využití území ve smyslu § 26 odst. 1 stavebního zákona, který by bránil přijetí napadené podoby územního plánu. Nejvyšší správní soud musí proto přisvědčit krajskému soudu a současně odmítnout tvrzení stěžovatelky, že závěry krajského soudu jsou nepřezkoumatelné. Splaškovou kanalizaci a kanalizační přípojku, které již získaly územní souhlas, je nezbytné zohlednit v novém územním plánu, který nemůže změnou využití území usilovat o jejich odstranění. Zcela jinou věcí je však dovozovat z existence kanalizace a kanalizační přípojky nárok na zařazení pozemku do zastavitelné plochy, který by měl povahu limitu využití území ve smyslu § 26 odst. 1 stavebního zákona; takový závěr nemá vzhledem k povaze územního plánu žádnou právní oporu. Obsáhlá skutková tvrzení stěžovatelky na těchto závěrech nemohou nic změnit. Argumentace stěžovatelky je obdobně nepřesvědčivá jako již dříve Nejvyšším správním soudem odmítnutá konstrukce, že povolení k nakládání s vodami vytváří limit využití území, a tedy překážku změny územního plánu, která by bránila výstavbě malé vodní elektrárny (rozsudek ze dne 31. 7. 2018, č. j. 1 As 49/2018 - 62).

[40] Ve vztahu ke druhé kasační námitce, která upozorňuje na legitimní očekávání stěžovatelky, Nejvyšší správní soud předesílá, že „*princip legitimního očekávání v územním plánování nelze podle názoru Nejvyššího správního soudu aplikovat ve stejném rozsahu jako v běžném správním řízení, a to nejen s ohledem na specifika řízení o opatření obecné povahy (srov. bod 23 tohoto rozsudku), ale i na značné pravomoci pořizovatele územního plánu ohledně zařazování pozemků do příslušné kategorie (srov. judikaturu citovanou v bodu 39 tohoto rozsudku a ustanovení § 102 odst. 2 stavebního zákona ohledně poskytování náhrad.*“ (rozsudek ze dne 19. 12. 2012, č. j. 6 AOs 2/2012 - 27).

[41] Nejvyšší správní soud k možnostem soudního přezkumu územních plánů opakovaně judikoval, že „*vlastník pozemků není opatřením obecné povahy zkrácen na svých právech, jestliže schválené funkční využití pozemků odpovídá dosavadnímu faktickému způsobu jejich využívání a pokračování v tomto způsobu využívání pozemků není opatřením obecné povahy ani zčásti vyloučeno,*“ (rozsudek ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 Ao 2/2011 - 17), nebo že „*stanovit funkční využití území a jeho rozvoj při splnění všech cílů a zásad územního plánování (srov. § 1 a § 2 zákona č. 50/1976 Sb., stavebního zákona) je činností, do které správní soudy mohou pouze minimálně zasahovat. Soudu rozhodně nepřísluší přezkoumávat, zda by bylo pro určitý pozemek či území vhodnější zvolit ten či onen způsob funkčního využití. Co mu však přezkoumávat přísluší, je, zda změnu územního plánu přijal pravomocí nadaný a kompetentní orgán a zda přitom postupoval zákonem předepsaným způsobem,*“ (rozsudek ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006 - 74), nebo že „*i když se může lokalita jevit jako vhodná pro zastavění, neznamená to, že tato „vhodnost“ bez dalšího znamená nutnost změny funkčního využití. Není úkolem územního plánu vymezit všechny plochy v území jako zastavitelné. Vymezením všech zastavitelných ploch by byly potlačeny další funkce v území,*“ (rozsudek ze dne 26. 5. 2010, č. j. 8 Ao 1/2007 - 94).

[42] Jak správně uvedl krajský soud, příslib zařazení pozemku do zastavitelné plochy není s to založit právní nárok na takové zařazení. Není tedy rozhodné, zda k němu došlo, či nikoli, neboť z něj nemůže vzniknout legitimní očekávání, a to z důvodů řádně objasněných krajským soudem v bodě 129 napadeného rozsudku. Přijímání nového územního plánu je komplexní



pokračování

proces, podílí se na něm mnoho subjektů, přičemž hlavní odpovědnost leží na voleném zastupitelstvu obce, tedy na zastupitelích, kteří se politicky odpovídají se svým voličům; jakékoli neformální ujištění ze strany stavebního úřadu, který vykonává přenesenou působnost státní správy, je proto nerelevantní a nezpůsobí založit legitimní očekávání. Další dokazování, mj. výslech jednatele stěžovatelky, je tedy zcela bezpředmětné.

[43] K výše uvedenému Nejvyšší správní soud rovněž připomíná svůj závěr učiněný v rozsudku ze dne 25. 11. 2019, č. j. 4 As 241/2019 - 33: „*ani případný příslib někdejších představitelů obce zařadit pozemek stěžovatele v návrhu nového územního plánu do plochy BV nemohl založit takovéto stěžovatelovo právem chráněné očekávání, neboť pokud takový příslib představitelé obce skutečně učinili, pak se nejednalo o kvalifikovanou činnost veřejné správy v podobě ustálené praxe, výkladu právních předpisů, veřejné deklarované politiky, interní výkladovou či aplikační směrnici či závazné a kvalifikované ujištění o právu či procesním postupu, výbrž spíše o politické vyjádření (což de facto uvádí i stěžovatel v kasační stížnosti). Takové politické vyjádření či přísliby představitelů samosprávy však nemohou bez dalšího založit právem chráněné legitimní očekávání.*“

[44] Ani územní souhlas se splaškovou kanalizací a kanalizačními přípojkami, ani jejich následná realizace rovněž nemohly založit legitimní očekávání stěžovatelky ve vztahu k zařazení jejího pozemku do zastavitelné plochy. Nejvyšší správní soud se v tomto směru zcela ztotožňuje s argumentací krajského soudu, neboť územní souhlas nijak nepředjímal nutnost další výstavby, resp. potřebu měnit územní plán. Pokud se stavební úřad v územním rozhodnutí dopustil chyby, které si byla stěžovatelka vědoma, tak jí takové pochybení úřadu nemohlo založit legitimní očekávání, jelikož stěžovatelka zjevně nebyla v dobré víře, že její pozemek je vymezen jako zastavitelná či zastavěná plocha. Smlouva o smlouvě budoucí o bezúplatném zřízení věcného břemene, ve které není žádná zmínka o možnosti v budoucnu pozemek zastavět, rovněž zjevně nemohla založit legitimní očekávání na straně stěžovatelky.

[45] Legitimní očekávání stěžovatelky nelze opřít ani o údajnou nevhodnost pozemku pro zemědělské využití. Jak již Nejvyšší správní soud citoval výše, „*i když se může lokalita jevit jako vhodná pro zastavění, neznamená to, že tato „vhodnost“ bez dalšího znamená nutnost změny funkčního využití. Není úkolem územního plánu vymezit všechny plochy v území jako zastavitelné,*“ (rozsudek ze dne 26. 5. 2010, č. j. 8 Ao 1/2007 - 94). Odkazy stěžovatelky na rozsudek krajského soudu ze dne 30. 4. 2019, č. j. 73 A 8/2018 - 58, jsou nepřipadné, neboť z něj nelze dovodit závěr, že by celá lokalita byla určena k bydlení. Krajský soud v něm naopak projednávanou věc jasně odlišil od jiných návrhů brojících proti územnímu plánu odpůrkyně, když zdůraznil, „*že v této věci je zásadní skutečností a odlišností od návrhů jiných navrhovatelů, kterými byl u zdejšího soudu napaden Územní plán Dolany, to, že v projednávaném případě došlo novým územním plánem ke změně zařazení pozemku navrhovatelů oproti původnímu územnímu plánu obce z r. 2000, neboť pozemek navrhovatelů p. č. X (byť jako součást pozemku p. č. X) byl územním plánem z r. 2000 zařazen mezi plochy bydlení venkovského typu (BV), zastavěné nebo zastavitelné, novým územním plánem je zařazován mezi plochy zeleně (ZX), v nichž je výstavba nepřípustná. Zásah do vlastnického práva navrhovatelů touto změnou je tak nepochybný, neboť dochází ke zásadní změně možnosti využití jejich pozemku.*“ (rozsudek krajského soudu ze dne 30. 4. 2019, č. j. 73 A 8/2018 - 58).

[46] Ve vztahu ke třetí kasační námitce stěžovatelky Nejvyšší správní soud plně odkazuje na svůj rozsudek ze dne 25. 11. 2012, č. j. 4 As 241/2019 - 33, odst. 49 až 59, v němž podrobně vypořádal skutkově a právně totožné kasační námitky brojící proti územnímu plánu odpůrkyně. Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že rozhodnutí krajského soudu je v tomto směru přezkoumatelné, že odpůrkyně řádně zveřejňovala předmětné písemnosti na své fyzické a elektronické úřední desce a že i kdyby tomu tak v některých případech nebylo,

tak by stěžovatelka nemohla být zkrácena na svých právech, neboť řádně uplatnila připomínky, resp. námitky k návrhu územního plánu.

[47] Ke čtvrté kasační námitce Nejvyšší správní soud připomíná svůj již citovaný rozsudek ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 Ao 2/2011 - 17: „*vlastník pozemků není opatřením obecné povahy zkrácen na svých právech, jestliže schválené funkční využití pozemků odpovídá dosavadnímu faktickému způsobu jejich využívání a pokračování v tomto způsobu využívání pozemků není opatřením obecné povahy ani zčásti vyloučeno.*“ Krajský soud řádě zdůvodnil, že nedochází k zásahu do vlastnického práva stěžovatelky, neboť její pozemek nemění své funkční využití (resp. z nezastavitelné plochy zemědělského půdního fondu se stává nezastavitelnou plochou rezervy pro bydlení). Jelikož stěžovatelce nevzniklo žádné legitimní očekávání na zařazení pozemku do zastavitelné plochy, tak nelze hovořit ani o zásahu do vlastnického práva v širším slova smyslu a o nutnosti zvlášť posuzovat proporcionalitu územního plánu ve vztahu k jejímu pozemku.

## VI. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[48] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené závěry zamítl kasační stížnost podle § 110 odst. 1 s. ř. s. věty poslední jako nedůvodnou.

[49] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. V projednávané věci jsou splněny podmínky pro výjimečné přiznání náhrady nákladů řízení správnímu orgánu vyplývající z usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014 - 47, č. 3228/2015 Sb. NSS. Procesně úspěšná odpůrkyně má právo na náhradu odměny zástupce za jeden úkon právní služby (vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 18. 6. 2019), podle § 11 odst. 1 písm. d) a § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif] ve výši 3.100 Kč a náhradu hotových výdajů ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb.). Zástupce odpůrkyně již v řízení před krajským soudem doložil, že je plátcem DPH, a proto se odměna za zastupování zvyšuje o tuto daň. Celkově tedy je stěžovatelka povinna zaplatit odpůrkyni na nákladech řízení o kasační stížnosti 4.114 Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku, k rukám zástupce odpůrkyně.

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

V Brně dne 29. června 2021

JUDr. Karel Šimka  
předseda senátu