



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci navrhovatele **Ing. M. H.**, zastoupeného Mgr. Štěpánem Mládkem, advokátem se sídlem Praha 1, Skořepka 7, proti odpůrkyni **obci Jenštejn**, se sídlem Jenštejn, 9. května 60, zastoupené Mgr. Jiřím Nezhybou, advokátem se sídlem Brno, Údolní 567/33, v řízení o kasační stížnosti navrhovatele proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 28. 5. 2019, č. j. 50 A 27/2017 – 118,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se zamítá**.
- II.** Navrhovatel **je povinen** zaplatit odpůrkyni na náhradě nákladů řízení částku 4 114 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce Mgr. Jiřího Nezhyby, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Navrhovatel se domáhal zrušení části územního plánu obce Jenštejn, který jako opatření obecné povahy vydalo zastupitelstvo obce Jenštejn usnesením ze dne 4. 12. 2014, pod č. 10-1/1/2014-2018, s účinností od 30. 12. 2014 (dále jen „územní plán“), a to v části týkající se Lokality III: *Areál bývalého JZD*. Navrhovatel v této lokalitě vlastní několik pozemků a budov a nesouhlasil s tím, že územní plán tuto lokalitu vymezil jako transformační území - plochu přestavby a stanovil zde maximální koeficient podlažní plochy na hodnotě 0,2 a maximální zastavěnost pozemků ve výši 20 %.

[2] Krajský soud návrh zamítl. Nepřisvědčil především argumentaci, že se odpůrkyně dostatečně nevypořádala s námitkou, proč byl stanoven koeficient podlažní plochy na hodnotě 0,2. Vysvětlil, že z celkového odůvodnění územního plánu vyplývá, že odpůrkyně stanoveným koeficientem reagovala na stanoviska dotčených orgánů (stanovisko Národního památkového ústavu, územního pracoviště Středních Čech v Praze, ze dne 3. 10. 2013, stanovisko Městského úřadu Brandýs nad Labem – Stará Boleslav, odboru územního rozvoje a památkové péče, ze dne

25. 10. 2013, a doplňující stanovisko Městského úřadu Brandýs nad Labem – Stará Boleslav, odboru životního prostředí, ze dne 31. 1. 2014, dále společně jen jako „stanoviska dotčených orgánů“), což také v odůvodnění územního plánu uvedla. Krajský soud tak napadenou část územního plánu shledal přezkoumatelnou.

[3] Dále nepřisvědčil argumentaci, jíž navrhovatel brojil proti požadavku na vypracování územní studie pro spornou lokalitu. Čtyřletou lhůtu pro její zpracování označil za přiměřenou. Současně vyvrátil přesvědčení navrhovatele, že nebude-li územní studie zpracována ve stanovené lhůtě, nebude možné území ani nadále stavebně využívat. Upozornil, že marným uplynutím lhůty pro její zpracování by omezení změn v území zaniklo. S ohledem na stanoviska dotčených orgánů, která požadovala odstranění stávající zástavby ze sporné lokality, současně krajský soud navrhovateli nepřisvědčil, že by bylo zpracování územní studie nadbytečné.

[4] Důvodnými krajský soud neshledal ani námitky proti stanoveným hodnotám koeficientu podlažní plochy a maximální zastavěnosti pozemků. Argumentací, kterou navrhovatel brojil proti stanovisku Městského úřadu Brandýs nad Labem – Stará Boleslav, odboru územního rozvoje a památkové péče, se pro její opožděnost nezabýval. Pouze na okraj uvedl, že úkolem dotčených orgánů nebylo hájení práv navrhovatele, nýbrž veřejných zájmů – památkové ochrany a ochrany krajinného rázu. Nalezení rovnováhy mezi soukromými a veřejnými zájmy příslušelo odpůrkyni. Současně uvedl, že památková ochrana a ochrana krajinného rázu nemají své místo jen ve specificky chráněných územích jako je vesnická památková rezervace či ochranné pásmo kulturních památek. Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) totiž zakotvuje v § 18 odst. 4 ochranu urbanistického dědictví a krajiny v procesu územního plánování jako obecný princip.

[5] Krajský soud dále neshledal rozpor stanovených koeficientů s bodem 3.2 b) textové části územního plánu, který upravuje rozvoj komerčních ploch a ploch výroby. Rozvoj takových ploch, který územní plán v menším rozsahu předpokládá ve sporné lokalitě, totiž nemusí nutně spočívat v nové výstavbě, nýbrž může mít podobu úpravy a přetvoření dosavadního stavu, což odpovídá vymezení sporné lokality jako plochy přestavby.

[6] Tvrzení, že faktická míra zastavěnosti sporné lokality byla v době přijetí územního plánu vyšší, než jakou stanovily sporné koeficienty, navrhovatel dle krajského soudu nedoložil. I pokud by však bylo pravdivé, nevedlo by to k nutnosti odstranit stávající stavby. Územní plán totiž působí do budoucna.

[7] Podle krajského soudu je důvodná obava odpůrkyně, že umožnění vyšší míry zastavěnosti by mohlo vést ke stavebnímu rozvoji ve sporné lokalitě, aniž by zde došlo k nápravě stávajícího nevyhovujícího stavu. Nejedná se o spekulativní argument. Odpůrkyně se prostřednictvím nástrojů, které má k dispozici, snaží dosáhnout sledovaného cíle, tedy přestavby sporné lokality do podoby, která nebude narušovat historickou a urbanistickou strukturu obce. Krajský soud připustil, že existuje riziko, že vlastníci jednotlivých pozemků na přestavbu rezignují a území zůstane zakonzervováno. Dospěl však k závěru, že odpůrkyně nemá k dosažení sledovaného cíle vhodnější nástroje, respektive nástroje, které by nebyly nepřiměřeně tvrdé, jako by bylo například územní opatření o asanaci území, rozhodnutí o odstranění staveb, či vyvlastnění pozemků a staveb za účelem ozdravení území.

[8] Krajský soud rovněž neshledal, že by byly stanovené koeficienty diskriminační, či rozporné se zvyklostmi v ostatních částech obce Jenštejn a místní části Dehtáry. Koeficient podlažní plochy byl stanoven jednotně pro celou spornou lokalitu, bez ohledu na vlastnictví jednotlivých pozemků a staveb. Odlišnou hodnotu koeficientu ve srovnání s jinými částmi obce

pokračování

Jenštejn, popřípadě okolními obcemi, odůvodňují stanoviska dotčených orgánů, které se vyslovily proti další výstavbě ve sporné lokalitě, ba dokonce navrhovaly odstranění stávajících staveb. Tím se sporná lokalita od ostatních ploch, které územní plán vymezuje, významně odlišuje. Žádnou obdobnou plochu, jako je sporná lokalita, územní plán ve skutečnosti neupravuje. Krajský soud současně vysvětlil, že se navrhovatel nemůže s úspěchem dovolávat původního návrhu územního plánu z dubna 2013, v němž byl koeficient podlažní plochy stanoven na hodnotě 0,8. Právě v reakci na daný návrh totiž dotčené orgány uplatnily negativní stanoviska, která vedla k jeho změně.

[9] Konečně krajský soud neshledal, že by stanovené koeficienty představovaly nepřiměřený zásah do vlastnického práva navrhovatele, a že by byly projevem libovůle. Odpůrkyně řádně vysvětlila, že zvolené řešení představuje kompromis mezi veřejnými a soukromými zájmy. Musela totiž zohlednit nejen soukromé zájmy jednotlivých vlastníků, ale také obsah stanovisek dotčených orgánů, které nesouhlasily s tím, aby byl areál bývalého JZD zastavěn a požadovaly odstranění nevhodné zástavby. Zvolené řešení respektuje oba uvedené zájmy. Na jednu stranu eliminuje další zástavbu, současně však vlastníkům nebrání v dosavadním využití území, včetně stávajících staveb. O tom, že odpůrkyně respektovala soukromé zájmy a usilovala o nalezení řešení, které by bylo co nejšetrnější k vlastníkům, svědčí to, že požadavky dotčených orgánů do územního plánu promítla pouze v tom rozsahu, v jakém je slučitelná s ochranou vlastnických práv. Návrh dotčených orgánů na úplné odstranění stávající zástavby a regulace sporné lokality jako nezastavěného území nepřijala.

[10] Proti rozsudku krajského soudu podal navrhovatel (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[11] Pokud jde o důvody pro stanovení „*koeficientu zastavěnosti*“ ve sporné lokalitě, stěžovatel namítá, že krajský soud nekriticky přijal argumentaci odpůrkyně. Má za to, že stanovený koeficient podlažní plochy nepřiměřeně zasahuje do jeho vlastnického práva, tím spíše, že v ostatních lokalitách neklesá pod hodnotu 0,6. Trvá na tom, že stanovený koeficient je projevem libovůle odpůrkyně.

[12] Namítá též, že předloženým plánkem (jedná se o letecký snímek se soutiskem katastrální mapy – pozn. NSS) prokázal nesprávnost stanovisek dotčených orgánů. Současně prokázal nesprávnost odkazu odpůrkyně na příslušná stanoviska, respektive nesprávnost důvodů, pro které byl koeficient podlažní plochy stanoven. Uvádí, že v obci Jenštejn není vesnická památková rezervace ani vesnická památková zóna, nýbrž toliko kulturní památka – hrad Jenštejn. Lze zde tudíž hovořit nanejvýše o prostředí kulturní památky, které tvoří pouze hrad a k němu bezprostředně přilehlé domy. Sporná lokalita se v prostředí kulturní památky nenachází.

[13] Areál bývalého JZD se nachází ve stejné vzdálenosti od historického centra obce, a ve stejné poloze k němu, jako s ním sousedící pozemek, na kterém probíhá výstavba, a ve vztahu k němuž není stanoven žádný „*koeficient zastavěnosti*“. Podle stěžovatele proto nelze tvrdit, že by vyšší koeficient podlažní plochy ve sporné lokalitě vedl k zásahu do krajinného rázu či k narušení historického rázu okolí hradu Jenštejn. Pokud by byly ve sporné lokalitě odstraněny všechny stavby, bylo by toto území ve stejném postavení jako sousedící pozemek, na němž se podle stěžovatele před výstavbou také nacházely budovy bývalého JZD.

[14] Od sousedního pozemku se dle stěžovatele areál bývalého JZD liší pouze tím, že se v něm nachází řada budov, které dle odpůrkyně negativně zasahují do prostředí kulturní památky a krajinného rázu obce. Skutečným důvodem stanovené regulace tak podle stěžovatele není ochrana historického a kulturního rázu obce, který by byl narušen novou a hustší

zástavbou, nýbrž požadavek na kultivaci sporné lokality. Náhled odpůrkyně, že stanovením koeficientu podlažní plochy donutí vlastníky jednotlivých pozemků ke kultivaci bývalého areálu JZD (odstranění či opravě stávajících budov), je však pouze spekulativní. Stanovená regulace může naopak vést k zakonzervování stávajícího stavu a míjí se tak se sledovaným záměrem.

[15] Odpůrkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že napadený rozsudek považuje za správný. Krajský soud náležitě vysvětlil, čím se sporná lokalita liší od ostatních regulovaných ploch. Výlučně ke sporné lokalitě uplatnily dotčené orgány svá stanoviska, současně se jedná o jedinou plochu přestavby. Plochy, na které stěžovatel odkazuje, byly vymezeny jako stabilizované či návrhové zastavitelné. Jako přestavbové území upravila spornou lokalitu již změna č. 2 územního plánu sídelního útvaru Jenštejn z roku 2005. Napadený územní plán je pouze úpravou předchozího územního plánu ve smyslu § 188 odst. 1 stavebního zákona a funkční využití sporné lokality z něho bylo převzato. Odpůrkyně nyní podle přílohy č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, pouze doplnila podmínky prostorového uspořádání a intenzity využití území. Pokud jde o výstavbu rodinných domů na sousedním pozemku, jedná se o stav aktuální v roce 2019, tedy téměř pět let po nabytí účinnosti územního plánu. V době přijímání územního plánu tak dotčené orgány tuto skutečnost nemohly zohlednit. Územní plán nadto příslušné plochy vyznačil jako *smíšené obytné, venkovské*, které jsou určeny primárně pro stavby individuálního bydlení. Charakter daných ploch je tedy odlišný.

[16] Pokud jde o argumentaci, že se sporná lokalita nenachází v prostředí kulturní památky, krajský soud podle odpůrkyně již vysvětlil, že památkovou ochranu a ochranu krajinného rázu je v rámci procesu územního plánu třeba zohledňovat vždy. Odpůrkyně dále nesouhlasí s názorem, že by stanovené koeficienty vedly k zakonzervování stávajícího stavu, tedy že by neumožňovaly dosažení sledovaného cíle. Odpůrkyně koeficient podlažní plochy stanovila na základě stávající míry zastavěnosti sporné lokality. Stanovení vyššího koeficientu by mohlo vést k tomu, že lokalita bude zastavěna více, než již je, což by bylo v rozporu s požadavky dotčených orgánů. Nutnost odstranit stávající stavby před realizací nových je podle odpůrkyně s plochami přestavby typicky spojena. Odpůrkyně je přesvědčena, že důsledně vážila soukromé a veřejné zájmy a zvolené řešení považuje za přiměřené. Nejedná se o exces ani o projev libovůle. Za takové situace má za to, že by soudy k přezkumu zvolené regulace měly přistupovat zdrženlivě.

[17] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3 věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2 věty první s. ř. s.

[18] Kasační stížnost není důvodná.

[19] Předmětem sporu jsou hodnoty kapacitní a prostorové regulace ve sporné lokalitě areálu bývalého JZD. Konkrétně hodnoty tzv. *koeficientu podlažní plochy* a *maximální zastavěnosti pozemků*, které (primárně koeficient podlažní plochy) stěžovatel označuje jako „*koeficient zastavěnosti*“.

[20] S ohledem na to, jakým způsobem stěžovatel formuloval svou kasační argumentaci, je vhodné připomenout, že řízení ve správním soudnictví, včetně řízení o kasační stížnosti, je ovládáno dispoziční zásadou. S výjimkami uvedenými v § 109 odst. 4 větě za středníkem s. ř. s. je tudíž Nejvyšší správní soud vázán důvody uvedenými v kasační stížnosti (§ 109 odst. 4 věta před středníkem s. ř. s.), a proto obsah stížnostních bodů a kvalita jejich odůvodnění v kasační stížnosti do značné míry předurčují obsah rozhodnutí kasačního soudu (srov. rozsudek

pokračování

Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 Afs 104/2004 - 54; citovaná rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz).

[21] Důvody kasační stížnosti musí směřovat proti rozhodnutí krajského soudu, neboť podstatou řízení o kasační stížnosti je přezkum soudního rozhodnutí (§ 102 s. ř. s.). Obecný odkaz na argumentaci uplatněnou v předchozím podání v řízení před krajským soudem, či její pouhé převzetí do kasační stížnosti, zákonné požadavky na formulaci kasačních námitek nesplňuje. Je na stěžovateli, aby upřesnil každý důvod, o který svou kasační stížnost opírá, a to po stránce právní i skutkové. V soudním řízení správním je to žalobce, respektive stěžovatel, kdo vymezuje hranice soudního přezkumu. Soud není oprávněn nahrazovat jeho projev vůle, domýšlet za něho argumenty ani vyhledávat možné vady napadeného soudního rozhodnutí (viz například rozsudek rozšířeného senátu tohoto soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 - 78).

[22] Nejvyšší správní soud neshledal, že by krajský soud ve vztahu ke sporným koeficientům pouze nekriticky převzal argumentaci odpůrkyně. Obdobně jako je Nejvyšší správní soud vázán uplatněnými kasačními body, byl krajský soud vázán body, které stěžovatel uplatnil ve svém návrhu na zrušení příslušné části územního plánu. S veškerou (včasnou) argumentací, kterou stěžovatel uplatnil, se krajský soud přesvědčivým a dostatečně podrobným způsobem vypořádal. Naproti tomu kasační argumentace stěžovatele je poměrně stručná a částečně pouze obecná. Stěžovatel veskrze jen opakuje argumenty a tvrzení, které uplatnil v řízení před krajským soudem, aniž by věcně polemizoval s vysvětlením krajského soudu, proč nejsou důvodná.

[23] Nejvyšší správní soud konstantně judikuje, že správní soudy jsou oprávněny zasahovat do procesu územního plánování jen v omezené míře. Jejich úkolem není určovat, jakým způsobem má být určité území využito a aktivně tak územní plánování dotvářet, ale pouze korigovat excesy ze zákonných, potažmo ústavních mantinelů. V realitě územního plánování je nutno počítat se značnou variabilitou možných řešení a je v kompetenci příslušných územních samosprávných celků jako politických jednotek aby citlivě vážily zájmy veřejné a zájmy soukromé, a to zejména s ohledem na specifické historické, ekonomické, demografické a geografické podmínky dané obce. Nelze též přehlédnout, že vlastník pozemků nemá právní nárok na stanovení takových podmínek využití a rozvoje plochy, které by plně vyhovovaly jeho soukromým zájmům (srov. například rozsudky tohoto soudu ze dne ze dne 31. 8. 2011, č. j. 1 Ao 4/2011 – 42, ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 Ao 2/2011 – 17, či ze dne 25. 9. 2017, č. j. 5 As 248/2015 - 38).

[24] V nynější věci krajský soud na podkladě včas uplatněných návrhových bodů dospěl k závěru, že odpůrkyně tím, že ve sporné lokalitě bývalého areálu JZD stanovila sporné koeficienty „*zastavěnosti*“, ze zákonných mantinelů nevybočila; stanovené regulativy nepředstavují nepřiměřený a bezdůvodný zásah do stěžovatelova vlastnického práva, který by vykazoval znaky diskriminace či libovůle. Nejvyšší správní soud s tímto (přesvědčivě vyloženým) závěrem (viz narativní část odůvodnění výše) zcela souhlasí. Považuje proto za nadbytečné, aby opakoval to, co již přílehlavě vysvětlil krajský soud.

[25] Nejvyšší správní soud se současně nemohl zabývat argumentací směřující proti obsahu stanovisek dotčených orgánů. Stěžovatel v tomto směru pomíjí závěr krajského soudu o opožděnosti příslušného návrhového bodu, přičemž tomuto závěru není co vytknout. Návrh na zrušení opatření obecné povahy musí podle § 101b odst. 2 s. ř. s. obsahovat návrhové body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje navrhovatel opatření obecné povahy nebo jeho část za nezákonné. Pokud návrh tyto náležitosti obsahuje, nelze je již v dalším řízení rozšiřovat na dosud nenapadené části opatření obecné povahy nebo jej

rozšiřovat o další návrhové body; navrhovatel může návrhové body kdykoli za řízení toliko omezit.

[26] V nynější věci návrh stěžovatele uvedené náležitosti obsahoval. Navrhovatel jej v souladu s § 101b odst. 2 *in fine* s. ř. s. v průběhu řízení omezil tím, že jej vzal částečně zpět (viz jeho podání ze dne 12. 4. 2018 na č. l. 73 spisu krajského soudu a usnesení krajského soudu ze dne 16. 4. 2018, č. j. 50 A 27/2017-78, o částečném zastavení řízení). Rozšířit podaný návrh o nové návrhové body však již stěžovatel v průběhu řízení nemohl. Krajský soud tudíž postupoval správně, pokud se námitkami proti obsahu stanovisek dotčených orgánů, jmenovitě zejména proti stanovisku Městského úřadu Brandýs nad Labem – Stará Boleslav, odboru územního rozvoje a památkové péče, které stěžovatel uplatnil až ve svém podání ze dne 25. 3. 2018 (viz č. l. 94 soudního spisu krajského soudu) nezabýval. Nynější tvrzení stěžovatele, že předloženým plánkem prokázal nesprávnost stanovisek dotčených orgánů, resp. že prokázal nesprávnost odkazu odpůrkyně na tato stanoviska, je tudíž mylné. Krajský soud se „správností“ obsahu daných stanovisek vůbec nemohl nezabývat, což stěžovateli srozumitelně vysvětlil.

[27] V posuzovaném případě proti sobě stojí veřejný zájem odpůrkyně na udržitelném rozvoji jejího území, zahrnující také ochranu urbanistických, architektonických, ale také estetických hodnot stávající (dílem historické) zástavby, včetně vazby zastavěného území obce na okolní krajinu, na straně jedné a vlastnické právo stěžovatele na straně druhé.

[28] Stěžovatel podstatnou částí své argumentace zpochybňuje právě to, zda stanovená regulace sleduje legitimní, racionální cíl – veřejný zájem. Stěžovatel však mylně sledované cíle zužuje toliko na zájem odpůrkyně na „kultivaci“ zchátralého areálu bývalého JZD z důvodu, že daný areál ve svém současném stavu narušuje hodnotu kulturní památky (hradu Jenštejn) a historický ráz jejího okolí. Ani odpůrkyně, ani dotčené orgány prostřednictvím předložených stanovisek, však neusilují o takto úzký cíl.

[29] Nejen krajský soud v napadeném rozsudku, ale již odpůrkyně v rámci vypořádání námitek stěžovatele v procesu pořizování územního plánu (viz strany 42 až 46 odůvodnění územního plánu) přílehlavě odkázaly na § 18 odst. 4 stavebního zákona, podle něhož *územní plánování* [které se realizuje mj. prostřednictvím územních plánů obcí] *ve veřejném zájmu chrání a rozvíjí přírodní, kulturní a civilizační hodnoty území, včetně urbanistického, architektonického a archeologického dědictví. Přitom chrání krajinu jako podstatnou složku prostředí života obyvatel a základ jejich totožnosti. S ohledem na to určuje podmínky pro hospodárné využívání zastavěného území a zajišťuje ochranu nezastavěného území a nezastavitelných pozemků. Zastavitelné plochy se vymezují s ohledem na potenciál rozvoje území a míru využití zastavěného území.* K tomu Nejvyšší správní soud doplňuje, že dle § 19 odst. 1 písm. d) stavebního zákona patří mezi úkoly územního plánování mj. *stanovovat urbanistické, architektonické a estetické požadavky na využívání a prostorové uspořádání území.*

[30] Z celkového odůvodnění územního plánu, které promítá rovněž stanoviska dotčených orgánů, vyplývá, že odpůrkyně v souladu s citovanými cíli a úkoly územního plánování prostřednictvím stanovených koeficientů neusiluje toliko o ochranu historického jádra obce přílehlajícího ke zřícenině hradu Jenštejn. Cílem odpůrkyně je dosáhnout do budoucna celkového nového, vhodnějšího využití celé sporné lokality, kde se nachází řada neudržovaných staveb bývalého JZD, které svému dřívějšímu účelu již neslouží. Proto je také celá sporná lokalita územním plánem vymezena jako *transformační území – plocha přestavby*, tedy jako znehodnocené území, které vyžaduje obnovu [§ 2 odst. 1 písm. l stavebního zákona]. Nutno zdůraznit, že proti tomuto vymezení sporné lokality stěžovatel nikterak nebrojí. Stanovené koeficienty jsou přitom s tímto vymezením bezprostředně spojeny. Mají zabránit tomu, aby jednotliví vlastníci pozemků ve sporné lokalitě realizovali novou výstavbu (bez odstranění té stávající), která by zamýšlenou obnovu a změnu stávajícího stavu lokality znemožňovala. Současně stanovené koeficienty

pokračování

„zastavěnosti“ brání tomu, aby další výstavba v areálu bývalého JZD, který částečně tvoří rozhraní obce s okolní nezastavěnou krajinou, nebránila v prostupnosti zastavěného území obce ve vztahu k okolní krajině. I tento cíl je v napadeném územním plánu srozumitelně vyjádřen (viz bod 4.1 textové části územního plánu). Nelze tak přisvědčit námitce, že stanovené koeficienty jsou projevem libovůle odpůrkyně.

[31] Důvodná není ani námitka stěžovatelky, že v ostatních lokalitách vymezených územním plánem, koeficient podlažní plochy neklesá pod hodnotu 0,6. Již krajský soud v odst. 43 napadeného rozsudku stěžovateli vysvětlil, že odlišná hodnota daného koeficientu ve sporné lokalitě má své opodstatnění. Vzhledem k chybějící polemice stěžovatele s tímto odůvodněním postačí zopakovat, že sporná lokalita III je na rozdíl od ostatních částí území odpůrkyně vymezena jako *transformační území – plocha přestavby*. Svým charakterem se tak od ostatních lokalit, které územní plán vymezuje, významně liší; zvolený regulativ má zabránit dalšímu zastavění lokality, u které se předpokládá její změna směrem k odstranění aktuálního nežádoucího stavu.

[32] V tomto ohledu není relevantní ani tvrzení stěžovatele, dle kterého na pozemku sousedícím se spornou lokalitou dochází k developerské výstavbě. Jakkoli stěžovatel nspecifikoval, o který pozemek se jedná, z kontextu vyplývá, že odkazuje na část lokality II, nazvané „Obec Jenštejn“. Jakkoli má stěžovatel pravdu, že se tato lokalita nachází v obdobné vzdálenosti od historického jádra obce jako areál bývalého JZD, charakter dané lokality se od té, která je předmětem sporu, významně liší. Lokalitu II totiž územní plán vymezuje jako *stabilizované území* a dále stanovuje jeho odlišné funkční využití, jakožto plochy smíšené obytné, venkovské. Napadeným územním plánem přitom nebylo vymezení sporné lokality nikterak měněno.

[33] Tvrzení stěžovatele, že pokud by byly ze sporné lokality odstraněny všechny stavby bývalého JZD, měla by daná lokalita shodný charakter, jako s ní sousedící pozemek, který je územním plánem určen k výstavbě primárně staveb individuálního bydlení, je jen teoretické. Takový skutkový stav zde v době vydání územního plánu zjevně nepanoval; stěžovatel nerozporuje, že v dané době se ve sporné lokalitě stavby bývalého JZD nacházely, čímž se odlišovala od lokality, se kterou je srovnávána. Správní soud přitom při přezkumu opatření obecné povahy vychází ze skutkového (a právního) stavu, který tu byl v době jeho vydání (§ 101b odst. 3 s. ř. s.).

[34] Pokud jde o dílčí argumentaci, že v obci Jenštejn není vymezena vesnická památková rezervace ani vesnická památková zóna, nýbrž že se zde nachází toliko zřícenina hradu Jenštejn, stěžovatele postačí odkázat na odst. 48 napadeného rozsudku, v němž mu již krajský soud s odkazem na shora citovaný § 18 odst. 4 stavebního zákona vysvětlil, že ochrana urbanistických a architektonických hodnot má své místo nejen ve specificky chráněných územích, nýbrž v rámci územního plánování v každé obci. Stěžovatel s tímto vysvětlením, k němu Nejvyšší správní soud nemá výhrady, nikterak nepolemizuje.

[35] Důvodná není ani argumentace, podle které stanovený koeficient podlažní plochy neumožňuje dosažení sledovaného cíle (zejména kultivaci areálu bývalého JZD), neboť není s to vlastníky přinutit k opravám a úpravám stávajících staveb, a naopak může vést k zakonzervování dosavadního stavu. I s tímto argumentem se již vypořádal krajský soud v odst. 42 napadeného rozsudku. Stěžovatel svůj argument pouze opakuje, aniž by s vysvětlením krajského soudu věcně polemizoval.

[36] Postačí proto uvést, že Nejvyšší správní soud s odůvodněním krajského soudu souhlasí. Smyslem a účelem územního plánu je stanovit *základní koncepci rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání* (§ 43 odst. 1 stavebního zákona). Obecným cílem územního plánování je vytvářet *předpoklady* pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území (§ 18 odst. 1

stavebního zákona). Účelem územního plánu a v něm obsažené regulace jednotlivých vymezovaných ploch, včetně kapacitní a prostorové regulace, vůbec není vlastnicky jednotlivých pozemků a staveb přímo „nutit“ k určité aktivní stavební činnosti, ať již nové výstavbě či rekonstrukcím stávajících staveb. Prostřednictvím územního plánu obec stanovuje limity stavebního rozvoje na svém území a může tak, mimo jiné prostřednictvím regulativů jako jsou koeficient podlažní plochy či maximální zastavěnosti pozemků, zamezit nechtěné výstavbě.

[37] Argument stěžovatele, že jej stanovené regulativy nemohou donutit ke kultivaci jím vlastněné části bývalého areálu JZD, lze připodobnit k situaci, kdy obec určité dosud nezastavěné pozemky na svém území vymezí jako plochu obytnou. Taková regulace také neznamená, že by vlastníci příslušných pozemků byli přímo nuceni na nich zahájit výstavbu bytových či rodinných domů. Daná regulace jim však brání v tom, aby na příslušné ploše realizovali jiné záměry, kolidující s představou obce o nejvhodnější urbanistické koncepci jejího území.

[38] Obdobně je tomu v nyní posuzované věci, kdy stanovené regulativy skutečně samy o sobě nemohou vlastníky pozemků a budov v areálu bývalého JZD přinutit k tomu, aby přistoupili k aktivní rekonstrukci jednotlivých zchátralých staveb a kultivaci areálu. Brání však tomu, aby se nežádoucí situace ve sporné lokalitě ještě dále zhoršovala tím, že, aniž by došlo k odstranění některých stávajících staveb, budovali by v ní vlastníci stavby nové, a tím danou lokalitu stavebně zahušťovali, bránili v její prostupnosti ve vztahu k navazující krajině aj. V tomto ohledu zjevně umožňuje stanovená regulace sledovaného cíle dosáhnout, neboť brání nové výstavbě bez odstranění té stávající. Nejedná se tedy o argumentaci spekulativní, jak se domnívá stěžovatel.

[39] Nejvyšší správní soud nemohl přisvědčit námitkám stěžovatele o nepřiměřenosti zásahu do jeho vlastnického práva, ani pokud jde o posouzení proporcionality v užším slova smyslu, tedy poměřování v kolizi stojících veřejných zájmů obce a vlastnického práva stěžovatele. Kasační argumentace v tomto směru je totiž zcela vágní. Zatímco odpůrkyně v napadeném územním plánu, mimo jiné s odkazy na stanoviska dotčených orgánů, jasně a srozumitelně vysvětlila, jaké veřejné zájmy sleduje a z jakých důvodů, stěžovatel v řízení před krajským soudem i v kasační stížnosti (a prakticky stejně i v procesu přijímání územního plánu) setrval pouze u obecného odkazu o zásahu do jeho vlastnického práva.

[40] Odpůrkyně vysvětlila, proč pro ni zchátralý a neudržovaný areál bývalého JZD, nacházející se bezprostředně u obytné zástavby, která má nadto podle stanovisek dotčených orgánů historickou a urbanistickou hodnotu, představuje zátěž. Popsala tedy, jaký veřejný zájem zvolenou regulací sleduje. Naproti tomu stěžovatel ani v návrhu na zrušení příslušné části napadeného územního plánu, ani v kasační stížnosti blíže nevysvětlil, jakým konkrétním způsobem jej stanovená regulace v jeho vlastnickém právu omezuje či bude omezovat. Správním soudům přitom nepřísluší, aby za stěžovatele jeho argumentaci domýšlely. Otázku proporcionality přijatého řešení mohou posoudit pouze ve vztahu k záměrům, které sám stěžovatel deklaruje (viz například náleží Ústavního soudu ze dne 10. 4. 2018, sp. zn. III. ÚS 3667/17, či jím aprobovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2017, č. j. 5 As 248/2015-38, v němž byl posuzován do určité míry skutkově obdobný případ, o jaký se jedná v nynější věci).

[41] Obdobně jako v případě řešeném v uvedených rozhodnutích je pro závěr o přiměřenosti stanovených regulativů ve vztahu k vlastnickému právu stěžovatele zásadní, že stanovené koeficienty stěžovateli nikterak nebrání v tom, aby své pozemky a budovy v areálu bývalého JZD i nadále využíval tak, jako před přijetím napadeného územního plánu. Nutno poznamenat, že Nejvyšší správní soud může z námitek, které stěžovatel uplatnil v procesu pořizování

pokračování

územního plánu, toliko usuzovat, že stěžovatel předměty svého vlastnictví ve sporné lokalitě využíval, a měl v úmyslu i nadále využívat, k podnikatelským účelům. K jakým konkrétním záměrům je využívá či má v budoucnu v úmyslu využívat, však stěžovatel ani v řízení před krajským soudem, ani v kasační stížnosti vůbec nevedl. Vzhledem k tomu, že nedošlo ke změně funkčního využití plochy sporné lokality a koeficienty podlažní plochy a maximální zastavěnosti pozemků byly v této lokalitě stanoveny na hodnotách faktické míry zastavěnosti v době pořizování územního plánu, stanovené regulativy pro stěžovatele, z hlediska možnosti využívání jeho předmětů vlastnictví nepředstavují žádnou změnu. K případnému omezení stěžovatelova vlastnického práva by mohlo dojít teprve tehdy, pokud by měl stěžovatel v úmyslu své pozemky a budovy využívat jinak, než dosud. V tomto směru nicméně své záměry ani nenaznačil. Nejvyšší správní soud ani krajský soud tak ani nemohly posoudit, zda bude stěžovatel při užívání svých nemovitostí stanovenou regulací vůbec fakticky dotčen. Stanovenou regulací tak nelze ve vztahu k vlastnickému právu stěžovatele hodnotit jako nepřiměřenou.

[42] Nejvyšší správní soud tudíž dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[43] O náhradě nákladů tohoto řízení Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1, věty první s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel byl v řízení o kasační stížnosti procesně neúspěšný, právo na náhradu nákladů řízení mu proto nenáleží. Procesně úspěšné odpůrkyni naopak právo na náhradu účelně vynaložených nákladů řízení o kasační stížnosti přísluší. Ačkoliv náklady na zastoupení orgánů veřejné moci advokátem lze označit jako účelně vynaložené pouze výjimečně, neboť tyto orgány, vybavené dostatečným materiálním a personálním substrátem, mají být v zásadě schopny kvalifikovaně hájit svá rozhodnutí, práva a zájmy, aniž by musely využívat právní pomoci advokátů, v nynější věci nelze přehlédnout, že odpůrkyně je malou obcí, která nemá rozsáhlejší administrativní a právní zázemí. Náklady na právní zastoupení odpůrkyně proto považoval za účelně vynaložené (srov. například nálezy Ústavního soudu ze dne 23. 11. 2010, sp. zn. III. ÚS 2984/09).

[44] Náklady odpůrkyně jsou tvořeny částkou 3 100 Kč za jeden úkon právní služby jejího zástupce (vyjádření ke kasační stížnosti) podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“). Přiznána byla též náhrada hotových výdajů zástupce, která činí dle § 13 odst. 3 advokátního tarifu 300 Kč za úkon právní služby. Celkem tak jsou náklady zastoupení tvořeny částkou 3 400 Kč. Jelikož advokát doložil, že je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se uvedená odměna o částku odpovídající této dani. Celkovou částku 4 114 Kč představující náhradu nákladů řízení je stěžovatel povinen zaplatit odpůrkyni do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 10. února 2022

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu