



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a JUDr. Viktora Kučery v právní věci navrhovatelky: **J. V.**, zast. Mgr. Jiřím Nezhybou, advokátem se sídlem Údolní 33, Brno, proti odpůrci: **Město Černošice**, sídlem Riegrova 1209, Černošice, zast. Mgr. Vítězslavem Dohnalem, advokátem se sídlem Klokotská 103/13, Tábor, v řízení o kasační stížnosti odpůrce proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 8. 11. 2019, č. j. 54 A 12/2019 - 83,

**t a k t o :**

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Odpůrce **je povinen** zaplatit navrhovatelce na náhradě nákladů řízení částku 4114 Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozhodnutí k rukám jejího právního zástupce Mgr. Jiřího Nezhyby, advokáta se sídlem Údolní 33, Brno.

**O d ů v o d n ě n í :**

[1] Kasační stížností se odpůrce (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení rozsudku Krajského soudu v Praze (dále jen „krajský soud“), kterým bylo vyhověno návrhu navrhovatelky na zrušení části opatření obecné povahy č. 1/2018 - Změna č. 2 územního plánu Černošice (dále jen „změna územního plánu“), vydaného usnesením zastupitelstva stěžovatele ze dne 19. 9. 2018, č. Z/32/1/2018, v části textového i grafického vymezení plochy bydlení „BR-1 – plochy bydlení – v rodinných domech“ v pásu podél stávající komunikace K. na pozemku parc. č. X v k. ú. Černošice.

[2] Napadenou změnou územního plánu došlo ke změně funkčního využití pozemku parc. č. X z dosavadního funkčního využití OS-2 (plocha občanského vybavení – sportu a rekreace bez možnosti umístění staveb a terénních úprav) na BR-1 (plochy bydlení – v rodinných domech) určené pro realizaci tří rodinných domů. Projednání návrhu změny územního plánu bylo zahájeno v prosinci 2017, změna územního plánu nabyla účinnosti dne 22. 11. 2018.

[3] Navrhovatelka je spoluvlastníkem pozemků v k. ú. Černošice, parc. č. X, X a X, sousedících s pozemkem dotčeným napadenou změnou územního plánu, v řízení před krajským soudem namítala, že změnou funkčního využití pozemku parc. č. X je zkrácena na svých

právech, a to zejména na právu vlastnickém; v těsném sousedství pozemků navrhovatelky se zvýší dopravní frekvence, hluk, prašnost či znečištění ovzduší, s vysokou pravděpodobností by také došlo ke snížení tržní ceny nemovitostí navrhovatelky. Navrhovatelka rovněž poukazovala na to, že napadená změna územního plánu nesplňuje požadavek prokázání nemožnosti využití již vymezených ploch a potřeby vymezení této nové zastavitelné plochy dle § 55 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2017 (dále jen „stavební zákon“), ani požadavek stanovený v § 53 odst. 5 písm. f) stavebního zákona. Navrhovatelka dále tvrdila, že stěžovatel nezákonně rozhodl o námitkách právního předchůdce navrhovatelky, a dále upozornila na skutečnost, že změna funkčního využití pozemku byla již předmětem předchozí Změny č. 1 územního plánu Černošice, která byla v části týkající se plochy BR-1 v pásu podél stávající komunikace K. na pozemku parc. č. X zrušena jako nezákonná rozsudkem krajského soudu ze dne 22. 2. 2016, č. j. 50 A 19/2014 - 137, který navazoval na předchozí rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 8. 2015, č. j. 9 As 18/2015 - 101, v němž byl konstatován rozpor změny funkčního využití pozemku parc. č. X s § 55 odst. 4 stavebního zákona. Navzdory citovaným rozhodnutím stěžovatel opětovně vymezil zcela totožnou plochu BR-1 na pozemku parc. č. X.

[4] Stěžovatel námitky navrhovatelky předně odmítl s tím, že pozemky navrhovatelky jsou umístěné na jižní straně ulice K. v ploše s funkčním využitím BR-1 (plochy bydlení – v rodinných domech), proto s ohledem na skutečnost, že okolní pozemky jsou rovněž vymezeny v ploše BR-1, musela být navrhovatelka srozuměna s tím, že v budoucnu s největší pravděpodobností dojde k vymezení pozemku v zastavitelné ploše, a to v souladu s principem trvale udržitelného rozvoje. Napadená změna územního plánu dále obsahuje detailní a ucelenou analýzu stávajícího stavu; stěžovatel odkázal na kapitolu H. na str. 168 a násl. v textové části odůvodnění, z níž plyne, že je zastavěno přibližně 14 % z celkové výměry zastavitelných ploch, analýzu doplňuje vyhodnocení tempa výstavby. Prokázání nemožnosti využít již vymezené zastavitelné plochy je podrobně rozvedeno v kapitole H.1.4, další odůvodnění potřebnosti vymezení nové zastavitelné plochy na předmětném pozemku je uvedeno v kapitole G na str. 97 textové části napadené změny. Dle § 55 stavebního zákona je pak třeba vycházet rovněž ze Zprávy o uplatňování územního plánu Černošice za období 11/2010-11/2016, schválené dne 25. 1. 2017, z níž vyplývá, že pozemky, které nejsou napojeny na existující komunikaci, jsou obtížně využitelné (konkrétně se jedná o pozemky označené čísly 40 – 47), kromě těchto ploch jsou prakticky veškeré ostatní plochy vymezeny vždy v návaznosti na přílehlající dopravní a technickou infrastrukturu.

[5] Navrhovatelka v replice k vyjádření stěžovatele zopakovala, že pozemek se nachází mimo zastavěné území, a proto se na něho vztahuje požadavek na ochranu před neodůvodněným a nezákonným zastavěním. Navrhovatelka sice mohla očekávat, že k jeho zastavění může v budoucnu dojít, avšak v souladu se zákonem (mimo jiné při splnění podmínek stanovených § 55 odst. 4 stavebního zákona). Navrhovatelka tedy legitimně očekávala, že k zastavění pozemku dojde poté, co bude využita většina, nebo alespoň značná část, jiných zastavitelných ploch, tento předpoklad však při využití 14 % zastavitelných ploch splněn nebyl. Argumentací stěžovatele stran problematičnosti zastavění některých již vymezených zastavitelných ploch s poukazem na potřebu zajištění dopravní a technické infrastruktury označila navrhovatelka za účelovou, a to s přihlédnutím k obsahu smlouvy uzavřené mezi stěžovatelem a vlastníkem pozemku, podle které je nutné pro budoucí výstavbu staveb pro bydlení na tomto pozemku zajistit výstavbu dopravní a technické infrastruktury.

[6] Krajský soud předeslal, že jeho úlohou v tomto typu řízení je bránit jednotlivce před excesy v územním plánování a před nedodržením zákonných mantinelů, nikoliv však územní plány dotvářet. Na základě uvedeného soud posoudil důvodnost návrhu s poukazem na znění § 55 odst. 4 stavebního zákona, kterým je jednoznačně pořizovateli stanovena povinnost u změn

pokračování

územního plánu prokázat potřebu vymezení nových zastavitelných ploch, a to na základě prokázání nemožnosti využít již vymezené zastavitelné plochy. Krajský soud připomněl, že oba uvedené požadavky je třeba zohlednit současně, a to ve vztahu k charakteru staveb a povaze území; je třeba, aby z odůvodnění změny územního plánu bylo seznatelné, jaké konkrétní již vymezené zastavitelné plochy nelze využít a z jakého důvodu, a současně, aby odůvodnění poskytlo odpověď na otázku, proč je třeba vymezit nové zastavitelné plochy. Požadavek stanovený tímto ustanovením vyjadřuje zájem na ochraně nezastavitelných pozemků, ten ale může být převážen zájmy jinými. Změna územního plánu, která rozšiřuje zastavitelná území, však musí skrze své odůvodnění identifikovat zmíněný jiný zájem a prostřednictvím kritérií uvedených v § 55 odst. 4 stavebního zákona jej poměřit se zájmem na ochraně nezastavitelných pozemků.

[7] Podle krajského soudu však odůvodnění napadené změny územního plánu výše uvedené požadavky stavebního zákona nespĺňuje. Stěžovatel vyhodnotil potřebu vymezení nových zastavitelných ploch toliko formálně a věrohodně neprokázal nemožnost využití stávajících vymezených zastavitelných ploch. Z odůvodnění napadené změny územního plánu mj. plyne, že za poslední 3 roky byla zastavěna plocha o velikosti 3,7 ha, tj. 14 % z celkové vymezené zastavitelné plochy. Dosud nezastavěné vymezené zastavitelné plochy (86 %) tak zcela jistě představují dostatečnou rezervu a ze samotné skutečnosti, že tyto plochy doposud k zástavbě využity nebyly, přitom nelze dovozovat, že tímto způsobem využity být nemohou. Krajský soud konstatoval, že pokud naprostá většina stávajících vymezených zastavitelných ploch nebyla doposud využita, nepředstavuje uvedené odůvodnění přesvědčivý důvod k vymezení dalších zastavitelných ploch. Nadto nelze přehlédnout, že napadenou změnou byla vymezena zastavitelná plocha pro výstavbu 3 rodinných domů o velikosti necelých 0,4 ha. S přihlédnutím k velikosti dosud nezastavěných zastavitelných ploch (23 ha) tak neobstojí argumentace stěžovatele o potřebě zajištění rezervy zastavitelných pozemků, neboť v poměru k velikosti stávajících zastavitelných ploch je nově vymezená zastavitelná plocha zanedbatelná.

[8] Nadto se napadená změna územního plánu nikterak nevypořádala s otázkou nemožnosti využití stávajících zastavitelných ploch. Paušálně pojaté tvrzení o záměru „dotvoření urbanistické koncepce území“ nemůže požadavkům plynoucím z § 55 odst. 4 stavebního zákona dostát. K tomu krajský soud odkázal i na odůvodnění citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 18/2015 - 101, v němž se kasační soud zabýval právě posuzovaným pozemkem, s tím, že uvedené lze vztáhnout i na nyní projednávanou věc.

[9] Závěrem krajský soud konstatoval, že stěžovatel se námitkou proti návrhu napadené změny územního plánu sice zabýval, avšak v rozhodnutí o námitce se s tvrzeními navrhovatelky dostatečně nevypořádal. Byť lze obecně akceptovat, pokud odůvodnění námítky navazuje či pouze doplňuje argumentaci již uvedenou v jiné části odůvodnění daného opatření obecné povahy, v daném případě však důvody, o něž stěžovatel potřebu vymezení zastavitelných ploch na předmětném pozemku opřel, nejsou akceptovatelné. Ze záměru urbanisticky dokončit ulici K. nijak nevyplývá nemožnost využití již vymezených zastavitelných ploch, ani potřeba vymezení nových zastavitelných ploch. Aby stěžovatel mohl zastavitelnou plochu vymezit formou změny územního plánu, bylo zapotřebí, aby současně dostal všem požadavkům plynoucím z § 55 odst. 4 stavebního zákona, což v dané věci neučinil; stěžovatel reflektoval rozhodnutí správních soudů ve věci Změny č. 1, na která podatel ve své námitce poukazyval, jen formálně, věcně však vyslovené závěry nerespektoval.

[10] Krajský soud tak s ohledem na uvedené rozhodl tak, že opatření obecné povahy v jeho napadené části zrušil pro nezákonnost.

[11] Stěžovatel napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností. Krajskému soudu vytýká nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], a nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

[12] Stěžovatel se shoduje s krajským soudem, že klíčovou otázkou přezkumu změny územního plánu bylo prokázání splnění požadavků uvedených v § 55 odst. 4 stavebního zákona. Stěžovatel se však na rozdíl od krajského soudu domnívá, že napadená změna územního plánu tyto požadavky splňuje. Vyhodnocení plnění požadavků dle § 55 odst. 4 stavebního zákona je v rámci odůvodnění změny územního plánu uvedeno zejména v rámci kapitoly „H. Vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch“ na str. 168 a následující v textové části odůvodnění změny. Stěžovatel opakuje, že za poslední 3 roky (od poslední změny územního plánu, 7 let od účinnosti územního plánu samotného) bylo využito 14 % zastavitelných ploch bydlení a smíšených ploch a tempo výstavby na území města Černošice je 40 bytových jednotek za rok. Uvedené dle názoru stěžovatele umožňuje vymežit nové zastavitelné plochy pro 3 bytové jednotky; výklad podmínek dle § 55 odst. 4 stavebního zákona je pak ze strany krajského soudu nepřiměřeně restriktivní.

[13] Stěžovatel považuje právní posouzení krajského soudu za přepjatě formalistické, ohrožující funkčnost územního plánování a narušující stabilitu systému územního plánování. V další části kasační stížnosti stěžovatel rozvíjí úvahy o střetu reality a teorie, neboť za situace, kdy by většina zastavitelných ploch pro bydlení nebyla využita čistě jen proto, že aktuálně jejich vlastníci nechťejí stavět, bylo by celé územní plánování z hlediska rozvoje bydlení spolehlivě zmrazeno a plnění úkolů a cílů územního plánování v tomto směru velmi omezeno.

[14] Podle stěžovatele je argumentace krajského soudu i v rozporu s účelem § 55 odst. 4 stavebního zákona. Krajský soud se omezil na dvě okolnosti, a to na „potřeby zajištění rezervy“ a „dotvoření urbanistické koncepce území“, vůbec se nevěnoval dalším souvislostem uvedeným ve Zprávě o uplatňování územního plánu Černošice za období 11/2010 – 11/2016 a v kapitole H. územního plánu. V tomto směru je tak napadený rozsudek nepřezkoumatelný.

[15] Stěžovatel chápe účel § 55 odst. 4 stavebního zákona tak, že má chránit pozemky před umožněním neuvážené a neodůvodněné zástavby. V posuzovaném případě však nepředstavuje vymezení předmětné plochy neodůvodněný krok; jde o vymezení zastavitelné plochy umožňující výstavbu 3 rodinných domů, a to v situaci, kdy se jich na jiných zastavitelných plochách na území stěžovatele za poslední 3 roky postavilo celkem 36. Napadená změna územního plánu si nekladla za cíl zajistit potřebnou rezervu zastavitelných ploch, ale pouze průběžně doplnit zastavitelné plochy s ohledem na jejich částečné využití od poslední změny územního plánu o dílčí zastavitelnou plochu, dle aktuální odůvodněné potřeby. Toto považuje stěžovatel za legitimní důvod ve světle mnoha dalších pro prokázání plnění požadavků dle § 55 odst. 4 stavebního zákona. Stěžovateli pak není jasné, jaký právní zájem se zde chrání, neboť všechny dotčené orgány včetně správního orgánu na úseku ochrany zemědělského půdního fondu s vymezením plochy bydlení na předmětném pozemku vyjádřily souhlas. V této souvislosti stěžovatel odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 AOs 3/2013 – 36, a připomíná novelizaci § 55 odst. 4 stavebního zákona, provedenou zákonem č. 225/2017 Sb., kdy nově již není potřeba prokazovat nemožnost využít již vymezené zastavitelné plochy.

[16] Závěrem stěžovatel trvá na tom, že vypořádání námítky navrhovatelky uplatněné proti změně územního plánu je věcné a dostatečné a její zamítnutí zcela opodstatněné. Dle stěžovatele je pak právní posouzení krajského soudu týkající se přezkumu rozhodnutí o námitkách

pokračování

nesprávné, neboť je postaveno na nesprávném právním posouzení přezkumu odůvodnění změny územního plánu týkající se splnění podmínek uvedených v § 55 odst. 4 stavebního zákona.

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

[18] Navrhovatelka ve svém vyjádření ke kasační stížnosti označila rozsudek krajského soudu jako plně souladný s ustálenou judikaturou týkající se výkladu § 55 odst. 4 stavebního zákona. Navrhovatelka se sice obecně ztotožňuje s názorem, že město nemusí při vymezování nových zastavitelných ploch čekat, až budou zcela využity dosud vymezené zastavitelné plochy na jeho území, neboť pro budoucí rozvoj je naopak nutné zachovat dostatečnou rezervu pro další období. Ta je ovšem v tomto případě bezpečně zachována, jelikož až 86 % zastavitelných ploch nebylo doposud využito. Postupné doplňování je přitom možné i podle judikatury správních soudů, avšak pod podmínkou řádného a přesvědčivého odůvodnění (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2010, č. j. 9 Ao 4/2010 – 27, a ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010 – 185). Navrhovatelka dále připomíná, že řádné odůvodnění je zároveň jednou z náležitostí opatření obecné povahy podle § 173 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Nedostatek rozhodovacích důvodů přitom způsobuje nepřezkoumatelnost opatření obecné povahy, což byl právě případ posuzované změny územního plánu. Ke stejnému závěru dospěl v uvedené věci také krajský soud, k čemuž navrhovatelka zároveň dodává, že se v uvedeném případě nejedná o restriktivní interpretaci § 55 odst. 4 stavebního zákona, ale o naplnění požadavku plynoucího přímo ze zákona.

[19] K námitce stěžovatele, že se krajský soud nezabýval všemi okolnostmi a souvislostmi, navrhovatelka dále uvádí, že Zpráva o uplatňování územního plánu se prokázáním nemožnosti využití již vymezených zastavitelných ploch vůbec nezabývá. Rovněž odůvodnění změny plánu na Zprávu o uplatňování územního plánu ani v této souvislosti neodkazuje, navrhovatelka tedy nevidí důvod, proč by se měl krajský soud tímto dokumentem v souvislosti s nemožností využití vymezených zastavitelných ploch zabývat. Ani další skutečnosti uváděné stěžovatelem v kasační stížnosti se však netýkají odůvodnění zákonného požadavku prokázání nemožnosti využití již vymezených zastavitelných ploch stanoveného v § 55 odst. 4 stavebního zákona. Navrhovatelka v této souvislosti upozorňuje na znění kapitoly H. 1. 4., které k odůvodnění změny územního plánu například nesprávně uvádí, že „*požadavek prokázat nemožnost využít zastavitelné plochy nelze vztahovat i na zbyvajících 23 ha zastavitelných ploch.*“ Nejen tato skutečnost však dle navrhovatelky svědčí o tom, že tvrzení stěžovatele, podle kterého odůvodnění změny obsahuje vyhodnocení plnění požadavků dle § 55 odst. 4 stavebního zákona, není pravdivé. Odůvodnění změny územního plánu uvádí pouze zástupné a zcela nepřesvědčivé důvody, pokud tedy krajský soud některé skutečnosti v napadeném rozsudku nezohlednil, bylo tomu tak proto, že se netýkaly prokázání nemožnosti využití již vymezených zastavitelných ploch.

[20] K otázce účelu podmínek uvedených v § 55 odst. 4 stavebního zákona navrhovatelka doplňuje, že skutečným důvodem pro vymezení plochy BR-1 na pozemku parc. č. X je snaha stěžovatele o naplnění smlouvy uzavřené s vlastníkem tohoto pozemku. Majetkoprávní vztahy stěžovatele však podle navrhovatelky nejsou relevantním důvodem pro vymezení nových zastavitelných ploch v územně plánovací dokumentaci. Stejně tak tvrzení stěžovatele, že se jedná o vymezení nové zastavitelné plochy „pouze“ pro výstavbu 3 rodinných domů, není v tomto případě relevantní. Podle navrhovatelky je nutné vyžadovat řádné odůvodnění a naplnění požadavků § 55 odst. 4 stavebního zákona ve všech případech. Pokud by tomu tak nebylo, pak by bylo možné snadno zákon obcházet prostřednictvím schvalování malých dílčích změn územního plánu. Úkolem správních soudů je podle názoru navrhovatelky právě takovéto praxi zabránit. K námitce provedené novelizace navrhovatelka dodává, že ve svém návrhu namítala

také nesplnění podmínky prokázání potřeby vymezení nové zastavitelné plochy, která zůstala zachována i po novele č. 225/2017 Sb. a kterou napadená změna územního plánu nesplňuje. Ačkoliv tedy bylo v rámci změny formálně doplněno odůvodnění, věcně zde nadále nejsou uvedeny žádné relevantní důvody, které by ve smyslu § 55 odst. 4 stavebního zákona prokazovaly potřebu vymezení této zastavitelné plochy a nemožnost využití jiných zastavitelných ploch, kterých je na území v současnosti 23 ha. Stěžovatel zároveň nerespektoval závazný právní názor vyslovený v rozsudcích Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 8. 2015, č. j. 9 As 18/2015 - 101, a krajského soudu ze dne 22. 2. 2016, č. j. 50 A 19/2014 - 137, v nichž bylo vymezení této plochy již jednou označeno za nezákonné.

[21] Konečně, k rozhodnutí o námitkách navrhovatelka uvádí, že stěžovatel v odůvodnění zamítnutí námítky pouze odkázal na znění kapitoly H. Jak však bylo uvedeno výše, kapitola H., ani zbylý text změny územního plánu neobsahují důvody nemožnosti využití jiných zastavitelných ploch. Stěžovatel se tak s námitkou relevantním způsobem nevypořádal, jelikož věcně nereagoval na argumenty vznesené v námitce. V kasační stížnosti zároveň stěžovatel neuvedl konkrétní důvody ani jinak neprokázal, proč by dle jeho názoru mělo být vypořádání námitek řádné a proč by měl být napadený rozsudek krajského soudu v tomto ohledu nesprávný.

[22] S ohledem na výše uvedené skutečnosti proto navrhovatelka navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost stěžovatele dle § 110 odst. 1 s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

[23] Nejvyšší správní soud přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozhodnutí krajského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí krajského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[24] Nejvyšší správní soud dále přistoupil k posouzení kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí krajského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[25] Vzhledem k tomu, že stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], zabýval se Nejvyšší správní soud nejprve namítanou nepřezkoumatelností. Bylo by totiž předčasné zabývat se právním posouzením věci samé, bylo-li by současně napadené rozhodnutí krajského soudu skutečně nepřezkoumatelné, či založené na jiné vadě řízení s vlivem na zákonnost rozhodnutí o věci samé. Tuto námitku neshledal Nejvyšší správní soud důvodnou.

[26] Má-li být rozhodnutí přezkoumatelné, musí být z odůvodnění dotčeného rozhodnutí zřejmé, jaký skutkový stav vzal posuzující orgán za rozhodný a jak uvážil o pro věc podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem postupoval při posuzování těchto skutečností. Povinností soudu je řádně se vypořádat se žalobní argumentací (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004 - 62, ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 - 75, ze dne 21. 5. 2015, č. j. 7 Afs 69/2015 - 45, atp.). Současně je ovšem nutné zdůraznit, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 - 76). Není přípustné institut nepřezkoumatelnosti libovolně rozšiřovat a vztáhnout jej i na případy, kdy se správní orgán, resp. soud podstatou námítky účastníka řízení řádně zabývá a vysvětlí, proč nepovažuje argumentaci

pokračování

účastníka za správnou, byť výslovně v odůvodnění rozhodnutí nereaguje na všechny myslitelné aspekty vznesené námitky a dopustí se dílčího nedostatku odůvodnění. Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů tak má místo zejména tehdy, opomeneli správní orgán či soud na námitku účastníka zcela (tedy i implicitně) reagovat (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012 - 45, či ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016 - 64). Přehlédnout pak nelze ani fakt, že správní orgány a soudy nemají povinnost vypořádat se s každou dílčí námitkou, pokud proti tvrzení účastníka řízení postaví právní názor, v jehož konkurenci námitky jako celek neobstojí. Takový postup shledal ústavně konformním i Ústavní soud v nálezu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08: „*Není porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na po drobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná.*“ (srov. také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 As 221/2014 - 43).

[27] Nejvyšší správní soud neshledal, že by v napadeném rozhodnutí krajského soudu absentoval některý z výše uvedených požadavků. Krajský soud přehledně popsal rozhodný skutkový stav a s námitkami účastníků řízení se řádně a srozumitelně vypořádal, přičemž vyslovil jasný právní názor, jímž stěžovatele ve vztahu k dalšímu řízení zavázal.

[28] Nejvyšší správní soud především nepřisvědčil stěžovatelově námitce, dle níž se krajský soud dostatečně nezabýval kapitolou „*H. Vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch*“ na str. 168 a násl. v textové části odůvodnění změny územního plánu.

[29] Ve vztahu ke kapitole H. v textové části odůvodnění změny územního plánu krajský soud pod bodem 24 jednoznačně uvedl: „*Odůvodnění v odůvodnění napadené změny, konkrétně v kapitole H.1., předně vyhodnotila potřebu vymezení zastavitelných ploch pro bydlení. V podkapitole nazvané „Prokázání nemožnosti využít již vymezené zastavitelné plochy a potřeby vymezení nových zastavitelných ploch“ uvedla, že v posledních 3 letech bylo využito 14 % z rozlohy zastavitelných ploch pro stavbu 31 rodinných domů, převážně se staví uvnitř zastavěného území, zabuštěje se zástavba, jen přibližně nové zástavby se realizuje na zastavitelných plochách. I tak bylo v posledních 3 letech využito 3,7 ha ploch, jejich využití pro další zástavbu je tak nemožné. Požadavek § 55 odst. 4 stavebního zákona nelze vztahovat i na zbývajících 23 ha zastavitelných ploch, neboť taková aplikace by znamenala, že změnou územního plánu lze doplnit zastavitelné plochy pouze v případě 100 % naplnění všech zastavitelných ploch na území obce, což zjevně neodpovídá všeobecné praxi, kdy se při vymezení zastavitelných ploch vyžaduje dostatečná rezerva a výhled pro dobu aplikace územního plánu, standardně na cca 20 let.*“ Krajský soud nepřehlédl, že stěžovatel se dále obšírně zabýval otázkou, při jakém podílu naplněnosti zastavitelných ploch je legitimní vymežovat nové zastavitelné plochy, kdy poukázal na vysoké tempo zástavby a ve vztahu k napadené změně stěžovatel v odůvodnění konkrétně uvedl: „*Zásadním důvodem pro vymezení této plochy tak bylo dotvoření urbanistické koncepce tohoto území. Vymezením plochy bydlení je urbanisticky dokončena ulice K. Oboustranné obestavení ulic prostorově dotváří charakter obytného prostředí na okraji města, efektivně a hospodárně je tímto řešením využita existující komunikace a sítě technické infrastruktury v ulici. [...] Doplnění zastavitelné plochy pro bydlení v ul. K. je tak především aktem průběžné správy a aktualizace územního plánu, ve které se reaguje na setrvalý příjem podnětů ke změně v území.*“

[30] Důvodem zrušení příslušné části územního plánu tedy byla obecnost a vágnost úvah stěžovatele vztahujících se k potřebě nových zastavitelných ploch, přičemž krajský soud vycházel přímo ze znění odůvodnění změny územního plánu, jež se opíralo o potřebu zajištění rezervy zastavitelných pozemků a záměr dotvoření urbanistické koncepce území. Namítá-li tak nyní

stěžovatel, že se krajský soud omezil pouze na zkoumání těchto dvou okolností, pak v podstatě míří do vlastních řad, neboť uvedenými argumenty sám zdůvodnil napadenou změnu územního plánu. Nehledě na skutečnost, že nyní v kasační stížnosti stěžovatel popírá i potřebu zajištění rezervy vyplývající přímo z textu odůvodnění změny územního plánu (viz bod 12. kasační stížnosti: „*Změna č. 2 nekladla za cíl zajistit potřebnou rezervu zastavitelných ploch, ale pouze průběžně doplnit zastavitelné plochy s ohledem na jejich částečné využití od poslední změny územního plánu o dílčí zastavitelnou plochu, dle aktuální odůvodněné potřeby.*“). Nejvyšší správní soud rovněž neshledal jako pochybení tvrzené opomenutí Zprávy o uplatňování územního plánu, neboť ta nebyla předmětem přezkumu správního soudu a nebylo tak důvodu ji v této souvislosti blíže zkoumat. Napadený rozsudek krajského soudu proto nepřezkoumatelností netrpí.

[31] Nedůvodná je též námitka nesprávného právního posouzení. Stěžovatel má za to, že podmínky dle § 55 odst. 4 stavebního zákona splnil, a považuje výklad uvedeného ustanovení ze strany krajského soudu za nepřiměřeně restriktivní a rozporný s účelem zákona.

[32] K otázce vymezení zastavitelných ploch Nejvyšší správní soud úvodem podotýká, že § 18 odst. 4 stavebního zákona uvádí: „*Zastavitelné plochy se vymezují s ohledem na potenciál rozvoje území a míru využití zastavěného území.*“ Podle § 53 odst. 5 písm. f) stavebního zákona je součástí odůvodnění územního plánu mimo jiné i „*vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch.*“ Tento požadavek je ještě posílen v případě, že má dojít ke změně platného územního plánu, neboť § 55 odst. 4 stavebního zákona říká: „*Další zastavitelné plochy lze změnou územního plánu vymezit pouze na základě prokázání nemožnosti využít již vymezené zastavitelné plochy a potřeby vymezení nových zastavitelných ploch.*“ Jde o povinnost při pořizování změny územního plánu před jejím schválením; smyslem a účelem této úpravy je mj. zajistit stabilitu funkčního využití ploch určenou územním plánem a vyloučit prováděnými změnami územního plánu „*bezbréhé*“ rozšiřování zastavitelného území obce.

[33] Napadenou změnou územního plánu došlo ke změně funkčního využití pozemku parc. č. X z dosavadního funkčního využití OS-2 (plocha občanského vybavení – sportu a rekreace bez možnosti umístění staveb a terénních úprav) na BR-1 (plochy bydlení – v rodinných domech) určené pro realizaci tří rodinných domů. Jak již bylo uvedeno výše, jednalo se již o druhou změnu územního plánu; předmětem předchozí změny územního plánu byla rovněž změna funkčního využití uvedeného pozemku, která byla v této části zrušena jako nezákonná rozsudkem krajského soudu ze dne 22. 2. 2016, č. j. 50 A 19/2014 - 137, který navazoval na předchozí rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 8. 2015, č. j. 9 As 18/2015 - 101. Nejvyšší správní soud konstatoval rozpor změny funkčního využití pozemku parc. č. X s § 55 odst. 4 stavebního zákona, neboť nebyla řádně odůvodněna potřeba vymezení nové zastavitelné plochy.

[34] Vzhledem ke znění textové části odůvodnění nyní napadené změny územního plánu nezbyvá než ve shodě s krajským soudem konstatovat, že ta část odůvodnění napadeného opatření obecné povahy, která se týká využití stávajících zastavitelných ploch a potřeby vymezit nové na předmětném pozemku parc. č. X, není věcně správná. Stěžovatel sám nerozporuje, že za poslední 3 roky byla zastavěna plocha o velikosti 3,7 ha, tj. 14 % z celkové vymezené zastavitelné plochy, což znamená, že až 86 % zastavitelných ploch nebylo doposud využito. Stěžovatel se v tomto smyslu snaží na Nejvyšší správní soud apelovat, aby vzal v potaz, že napadená změna územního plánu umožňuje výstavbu pouze 3 rodinných domů, a právní posouzení celé věci je tak ze strany krajského soudu vyjádřením přepjatého formalismu. Zároveň stěžovatel připomíná, že novelizací § 55 odst. 4 stavebního zákona již není potřeba pro další zastavitelné plochy prokazovat nemožnost využít již vymezené zastavitelné plochy.



pokračování

[35] Stěžovateli lze v obecné rovině přisvědčit, že správní soudy by neměly při přezkumu územního plánování rozhodovat odtrženě od sociální reality. Obecně, přijetím územního plánu či jeho změny dochází prakticky vždy k určitému dotčení na vlastnickém právu soukromých osob, neboť vymezení určité plochy pro určitý účel s sebou nese nemožnost změnit stávající využití nemovitosti pro jiný, než územním plánem plánovaný účel. Šetření rozsahu a příčin nedostatečného využití stávajících zastavitelných ploch je náročným úkolem na území jakéhokoliv města, přesto na ně nelze zcela rezignovat. Není možné místo hodnověrného pokusu o nalezení příčin situace jen načrtnout příkladmo a bez jakýchkoliv podkladů jedno či dvě možná vysvětlení, jež mají navíc zcela generickou povahu. Argumenty stěžovatele spočívající v potřebě zajištění rezervy zastavitelných pozemků a záměru dotvoření urbanistické koncepce území nevysvětlují, proč by zástavba pozemku parc. č. X byla nutná a nevyhnutelná. Může tedy stejně dobře i nadále plnit jiné funkce než obytné (rekreační), jako tomu bylo dosud. Argumenty o efektivním a hospodárném využití existující komunikace a sítě technické infrastruktury v ulici K. neodpovídají na klíčovou otázku, zda bylo za stávajících okolností potřebné vymezit na území stěžovatele novou zastavitelnou plochu, pokud 86 % zastavitelných ploch nebylo doposud využito. Nelze vyloučit, že ve skutečnosti tlak na změnu funkčního využití řešené plochy vyplývá z jiných důvodů, nelze však přehlížet, že zákon požaduje, aby nemožnost využít již vymezené zastavitelné plochy byla nejen zdůvodněna, ale dokonce prokázána, přičemž stěžovatel v tomto směru neučinil žádný pokus.

[36] Neobstojí pak ani stěžovatelova námitka novelizace stavebního zákona, neboť § 55 odst. 4 stavebního zákona ve znění účinném od 1. 1. 2018 nadále jednoznačně stanoví povinnost prokázat potřebu vymezení nových zastavitelných plochy u změn územního plánu. Uvedená norma tedy vyjadřuje zásadní zájem na ochraně hodnot v území včetně krajiny; současně stěžejním způsobem předurčuje průběh přijímání a obsah opatření obecné povahy, neboť nejsou-li naplněny požadavky tohoto ustanovení, nelze vůbec ve změně územního plánu vymezit nové zastavitelné plochy. Úvahy, proč stávající zastavitelné plochy využít nelze a je proto třeba zastavitelných ploch nových, odůvodnění územního plánu obsahovat musí, a to tím spíše, pokud vůči vymezení nových zastavitelných ploch směřovala výslovná námitka oprávněné osoby.

[37] Nutno k tomu dodat, že pokud stěžovatel zjistí, že některé stávající rozvojové plochy jsou k zástavbě vymezeny nevhodně, může zadání změny územního plánu doplnit o jejich redukci. Ve výsledku tak k celkovému nárůstu zastavitelných ploch nemusí vůbec dojít a odůvodnění navržené změny se může o tento fakt do jisté míry opřít.

[38] Uvedený závěr je v souladu též s dosavadní judikaturou Nejvyššího správního soudu v obdobných případech. Z ní vyplývá, že podmínkám § 55 odst. 4 stavebního zákona neodpovídá obecné konstatování o nemožnosti využití již dříve vymezených zastavitelných ploch a potřebě vymezit plochy jiné. Obec tedy musí v potřebné a přezkoumatelné míře podrobností zdůvodnit nejen to, které zastavitelné plochy jsou dosud nevyužity a proč je použít k nové výstavbě nelze, ale i to, proč se u konkrétních pozemků mění jejich charakteristika z nezastavitelných na zastavitelné, a proč se jeví být vhodnou náhradou za pozemky nevyužité (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. prosince 2011, č. j. 8 Ao 6/2011 - 87). Vyhodnocení účelného využití zastavěného území je nutné provést u každé změny, jejíž podstatou je změna původně nezastavitelné plochy na plochu zastavitelnou (rozsudek ze dne 28. února 2017, č. j. 4 As 220/2016 - 198), a to dokonce i při pořizování zcela nového územního plánu, na nějž se jinak § 55 odst. 4 stavebního zákona nevztahuje (rozsudek ze dne 6. června 2013, č. j. 1 Aos 1/2013 - 85).

[39] Nejvyšší správní soud nesdílí ani stěžovatelovo přesvědčení, že námitky navrhovatelky ve vztahu k zastavitelným plochám a s nimi souvisejícím rozšířením, odůvodnil dostatečně.

[40] Krajský soud i s vědomím toho, že na odůvodnění rozhodnutí o námitkách nelze klást přehnané nároky a obecně lze akceptovat, pokud odůvodnění námitky navazuje či pouze doplňuje argumentaci již uvedenou v jiné části odůvodnění daného opatření obecné povahy, případně uvedenou v rámci odůvodnění rozhodnutí o námitce jiného dotčeného subjektu, označil rozhodnutí stěžovatele za nedostatečné.

[41] Navrhovatelka v průběhu projednávání změny územního plánu namítala, že důvodem zrušení první změny územního plánu v části týkající se změny funkčního využití dotčeného pozemku krajským soudem byl předcházejícím rozsudkem Nejvyššího správního soudu shledán rozpor s § 55 odst. 4 stavebního zákona. Podle navrhovatelky návrh napadené změny územního plánu tato rozhodnutí správních soudů zcela ignoroval, neboť vymezení zastavitelné plochy na pozemku nebylo náležitě odůvodněno ve smyslu § 55 odst. 4 stavebního zákona. Navrhovatelka dále poukázala na to, že v západní části města Černošice jsou stále vymezeny rozsáhlé plochy pro bydlení v rodinných domech, které dosud nebyly zastavěny. Na tuto námitku stěžovatel reagoval odkazem na kapitolu H. odůvodnění napadené změny územního plánu (viz bod 31 a násl.).

[42] Krajský soud označil důvody, o které stěžovatel potřebu vymezení zastavitelných ploch na pozemku opřel, za neakceptovatelné, neboť se nejedná o důvody relevantní ve smyslu § 55 odst. 4 stavebního zákona. S uvedeným hodnocením se Nejvyšší správní soud zcela ztotožnil. Stěžovatel nikterak neozřejmil, proč zájem na vymezení nových zastavitelných ploch má nad zájmem navrhovatelky převážít; to navíc za situace, kdy stěžovatel v odůvodnění změny územního plánu neuvedl, proč nelze využít zastavitelné plochy stávající. Nic stěžovateli nebránilo v tom, aby alespoň v obecné rovině posoudil možnosti využití dosavadních zastavitelných ploch namísto stanovení zastavitelných ploch nových. Odůvodnění obsažené v rozhodnutí o námitkách, jež je přílohou napadeného územního plánu, shledal proto Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem zcela neadekvátním.

[43] Nejvyšší správní soud konstatuje, že neshledal žádný důvod, pro který by měl rozsudek krajského soudu zrušit. Krajský soud se věcí řádně zabýval, přezkoumatelným způsobem se vypořádal s relevantními žalobními námitkami, své závěry náležitě odůvodnil; přitom v nich nikterak nevybočil ze zákona ani z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu. Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost ze shora uvedených důvodů podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

[44] O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Navrhovatelka měla ve věci plný úspěch, Nejvyšší správní soud jí proto přiznal náhradu nákladů důvodně vynaložených za právní služby poskytnuté jí právním zástupcem ve výši 1 x 3100 Kč za jeden úkon právní služby spočívající v písemném vyjádření ke kasační stížnosti podle § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, paušální náhradu hotových výdajů ve výši 1 x 300 Kč podle ustanovení § 13 odst. 4 advokátního tarifu, celkově ve výši 3400 Kč. K odměně advokáta, který je plátcem daně z přidané hodnoty, náleží v souladu s § 57 odst. 2 s. ř. s. k nákladům řízení rovněž částka, která odpovídá příslušné sazbě daně z přidané hodnoty (21 %), vypočtená z odměny za zastupování a z náhrad; tato částka činí 714 Kč. Celkově je tedy povinen stěžovatel zaplatit navrhovatelce k rukám jejího advokáta částku ve výši 4114 Kč, a to v přiměřené lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

pokračování

V Brně dne 15. ledna 2021

JUDr. Lenka Matyášová  
předsedkyně senátu