



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a JUDr. Viktora Kučery v právní věci navrhovatelů: **a) M. K.** a **b) Ing. J. K.**, oba zast. Mgr. Vladanem Valou, advokátem, se sídlem Marie Steyskalové 62, Brno, proti odpůrci: **město Mníšek pod Brdy**, se sídlem Dobříšská 56, Mníšek pod Brdy, zast. Mgr. Jaroslavem Hrozou, advokátem, se sídlem Balbínova 223/5, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti odpůrce proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 23. 6. 2020, č. j. 55 A 21/2020 – 68,

t a k t o :

I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**

II. Odpůrce **je p o v i n e n** zaplatit navrhovatelům k rukám jejich právního zástupce Mgr. Vladana Valy, advokáta, se sídlem Marie Steyskalové 62, Brno, na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku ve výši 6356 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Navrhovatelé se návrhem podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), domáhali zrušení opatření obecné povahy – Územního plánu Mníšku pod Brdy – vydaného usnesením zastupitelstva odpůrce č. 12b/8/2019 ze dne 16. 12. 2019 (dále jen „územní plán“) v části, kterou byla na pozemku p. č. XA v katastrálním území R. vymezena plocha územní rezervy R2 a zemědělská plocha (NZ).

[2] **Krajský soud** návrhu navrhovatelů vyhověl a územní plán v navrhovaném rozsahu v grafické a textové části zrušil. Krajský soud dovodil, že samotným vymezením územní rezervy nebylo zasaženo do práv navrhovatelů, neboť plánované budoucí využití – bydlení – je v souladu se záměrem navrhovatelů. Změna funkčního využití jejich pozemku oproti předchozí územně plánovací dokumentaci však dle krajského soudu představuje omezení vlastnického práva, které nebylo v rozhodnutí o námitkách dostatečně přesvědčivě odůvodněno, a to ani v kontextu odůvodnění územního plánu. Odpůrce nevyhověl námitkám navrhovatelů s odůvodněním, že plochy vymezené v původním územním plánu sídelního útvaru (dále jen „ÚPSÚ“) byly shledány naddimenzovanými, a proto bylo přistoupeno k redukci ploch v okrajových lokalitách. Toto odůvodnění však krajský soud shledal neakceptovatelným, neboť nový územní plán oproti ÚPSÚ nepřináší zásadní redukci zastavitelných ploch pro bydlení, ale naopak vymezuje výrazně

větší počet nových zastavitelných ploch, a to i v okrajových oblastech v kontaktu s volnou krajinou; v souhrnu tedy nedošlo ke zmenšení rozlohy zastavitelných ploch a faktický obsah územního plánu je tak v rozporu se základním deklarovaným cílem. Nové plochy pro bydlení i na orné půdě byly stanoveny i v části sídla R., kde se nachází pozemek navrhovatelů, a to nejen u ploch s vydaným územním rozhodnutím, i přesto, že zde dle koncepce rozvoje neměla být z důvodu dostatečného množství ploch pro obytnou zástavbu navržena nová zástavba na orné půdě. Vypuštěno bylo oproti ÚPSÚ jen několik málo ploch a s pozemkem navrhovatelů je situace srovnatelná jen u ploch Z101b a Z120b; změna funkčního využití u těchto ploch však byla odůvodněna pouze obecně.

[3] Odpůrce nevysvětlil ani oddělení plochy Z58, jež v ÚPSÚ tvořila mj. s pozemkem navrhovatelů jednu zastavitelnou plochu 120a; plocha Z58 se přitom od pozemku navrhovatelů (a celé plochy R2) dle názoru krajského soudu neodlišuje ani možností napojení na technickou infrastrukturu, ani dopravní obslužností, navíc je plocha R2 obklopena zastavěným či zastavitelným územím z větší části než plocha Z58 a dotčeným orgánem byla označena za proluku. Posledním řešeným limitem využití ploch je podmínka respektování ochranného pásma lesa, která je u ploch Z58 a R2 opět srovnatelná, neboť plocha R2 s lesními pozemky bezprostředně nesousedí. V odůvodnění vymezení územní rezervy R2 není uvedena potřeba prověření konkrétních aspektů, výstavba se zde odkládá pouze s odkazem na dostatek jiných ploch s tím, že podmínkou jejich využití pro trvalé bydlení je vyčerpání podstatné části současných rozvojových ploch a prokázání potřeby vymezení další zastavitelné plochy, svojí podstatou jde tedy spíše o etapizaci, nikoli územní rezervu. Pokud odpůrce umožnil vymezení zastavitelné plochy Z58 s funkčním využitím k bydlení s odůvodněním, že navazuje na zastavěné území, má vybudovaný příjezd a napojení na síť technické infrastruktury, zatímco pozemek navrhovatelů zařadil do územní rezervy pouze s obecným odůvodněním, že v R. existují vhodnější plochy k zastavění a vymezení by bylo nadbytečné, lze takový postup dle krajského soudu označit za nedůvodně diskriminační vůči navrhovatelům. Dle krajského soudu se z napadeného územního plánu nepodává rozumný důvod, pro který bylo na místě vybočit ze zásady kontinuity, ke které se jinak územní plán hlásil, a vymežit funkční využití pro plochu R2 jako NZ, byť jako územní rezervu. Plocha R2 nevybočuje ani z hlediska požadavku na ochranu půdy, ani z požadavku na kompaktní tvar zastavitelných ploch; nejde ani o tzv. vzdálenou plochu, která by zvyšovala náklady na dopravu a energie. Není zřejmé ani to, jakou úvahu vedl odpůrce ohledně vážení veřejného zájmu. Změna funkčního využití pozemku navrhovatelů tak dle krajského soudu neobstojí ani v testu proporcionality.

[4] Krajský soud shodně s navrhovatelem poukázal taktéž na plochy Z106 a Z80, které jsou s plochou R2 v mnoha ohledech srovnatelné (rozloha, umístění na orné půdě, návaznost na zastavěné území či napojení na hromadnou dopravu), a přesto byly na rozdíl od pozemku navrhovatelů vymezeny jako zastavitelné; navíc v některých případech stanoveným cílům územního plánu vyhovují méně (výraznější expanze do krajiny). U části plochy Z80 pak byla stanovena etapizace, což je opatření výrazně mírnější oproti vymezení územní rezervy. Rozdílné zacházení s navrhovatelem oproti vlastníkům uvedených pozemků se proto krajskému soudu jeví jako neodůvodněné. U navrhovatelů zmiňované plochy Z62 naopak krajský soud dovodil, že přes mnohé podobnosti není plocha s pozemkem navrhovatelů srovnatelná, neboť zde již bylo vydáno územní rozhodnutí na parcelaci, síť technické infrastruktury a dopravní napojení; územní rozhodnutí ke stavbě rodinného domu pak bylo vydáno na ploše Z101. Ohledně ploch s již vydaným územním rozhodnutím krajský soud dospěl k závěru, že se jedná o rozumný důvod vymezení zastavitelné plochy. Co se týče plochy Z114, opět srovnatelné s pozemkem navrhovatelů, tato plocha nebyla v návrhu pro veřejné projednání územního plánu, avšak na základě požadavku vlastníků byla vymezena jako zastavitelná, přičemž však není zřejmé, dle jakých kritérií byla hodnocena přiměřenost tohoto rozšíření ploch pro bydlení, ani proč

pokračování

v tomto srovnání nebylo vyhověno žádosti navrhovatelů. Krajský soud proto shrnul, že ačkoli odpůrce vydává za stěžejní záměr územního plánu snahu redukovat rozvoj a nevymezovat zastavitelné plochy na okrajích či vybíhající do nezastavěného území, reálně tomu tak nebylo, neboť v praxi bylo naopak více ploch nově vymezeno k zastavění, a to i na okrajích sídel či vybíhajících do nezastavěného území. Navrhovatelé přitom výstižně poukázali na konkrétní srovnatelné lokality v okrajových částech. Krajský soud za tohoto stavu shledal vymezení plochy zemědělské plochy a plochy územní rezervy R2 nepřiměřeným, neboť není opřeno o žádné relevantní důvody, které by nebyly zpochybněny obsahem územního plánu, a proto odůvodnění územního plánu v tomto rozsahu neobstojí.

[5] S tvrzením odpůrce, že nedošlo ke změně funkčního využití předmětné plochy, krajský soud nesouhlasí, neboť předchozí územní plán vyznačil plochu s funkčním využitím pro trvalé bydlení v rodinných domech, zatímco u nově vymezené plochy územní rezervy R2 a plochy NZ je výstavba rodinných domů možná pouze za splnění podmínek změny územního plánu, vyčerpání podstatné části stávajících zastavitelných ploch a prokázání potřeby vymezení další zastavitelné plochy; fakticky se tedy jedná spíše o neurčitou etapizaci, která nekoresponduje s požadavkem na dočasnost územní rezervy (požadavek na co nejkratší dobu trvání nezbytnou pro prověření možnosti využití území pro stanovený záměr). Se zbylými námitkami navrhovatelů se krajský soud neztotožnil.

[6] Proti rozsudku krajského soudu podal odpůrce (dále jen „**stěžovatel**“) kasační stížnost, v níž uplatňuje důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Stěžovatel úvodem vytýká krajskému soudu, že překročil meze soudního přezkumu, neboť dle zavedené judikatury není úkolem soudu stanovovat, jakým způsobem má být určité území využito, ale dle zásady zdrženlivosti soud pouze kontroluje, zda byly při tvorbě územního plánu dodrženy mantinely územního plánování; rozhodnutí o distribuci zátěže v rámci určitého území je politickou diskrecí konkrétního zastupitelského orgánu územní samosprávy a vyjadřuje realizaci jeho práva na samosprávu. Stěžovatel je přesvědčen, že územní plán byl vydán v souladu s právními předpisy, je proporcionální a zásah do vlastnických práv navrhovatelů byl přiměřený a dostatečně odůvodněný. Stěžovatel také namítá, že krajský soud překročil princip vázanosti skutkovými a právními důvody vymezenými v návrhu (§ 101b odst. 2 s. ř. s.), když posuzoval argumenty o jednotlivých konkrétních zastavitelných plochách celého územního plánu (včetně porovnání s ÚPSÚ), které navrhovatelé podali až v rámci repliky k vyjádření odpůrce k jejich návrhu; navíc stěžovatel ani neměl příležitost se k replice podrobně vyjádřit, soud zamítl i jeho návrhy na doplnění dokazování a odročení jednání a vynesl rozsudek ihned při prvním jednání. Stěžovatel považuje tento postup za zásah do jeho práva na spravedlivý proces, neboť se mu nedostalo prostoru k účinnému uplatnění námitek a argumentů, které by byly způsobily ovlivnit rozhodnutí soudu, a dle jeho názoru tím došlo k zásadní vadě řízení před krajským soudem.

[7] Závěry krajského soudu o neproporcionálnosti zásahu do vlastnického práva navrhovatelů považuje stěžovatel za nesprávné. Ohledně rozsahu zastavitelných ploch stěžovatel poukazuje na nutnost zohlednění časového hlediska, nový územní plán navrhuje cca 54 ha ploch pro obytnou zástavbu, což se v porovnání s ÚPSÚ, který v okamžiku pozbytí platnosti (po 27 letech užívání) navrhoval ještě cca 40 ha zastavitelných ploch, nejeví jako výrazné navýšení, obzvláště když se jedná o počáteční stav návrhu, nikoli koncový. Zdůrazňuje též skutečnost, že se územní plán pořizoval po dlouhou dobu, a proto průběžně narůstala potřeba vymezení dalších ploch. Stěžovatel navrhl rozvoj ploch blíže k nižší hranici, jelikož v době vzniku zadání územního plánu v roce 2012 ještě nebylo zřejmé, zda dojde k realizaci rozšíření ČOV, nového vodovodního přivaděče z Baní a rozšíření základní školy ještě nebylo ani plánováno. Územní plán přitom musel reagovat na tyto změny v čase a zároveň dodržet požadavky zadání. V zadání ani ve výroku

územního plánu přitom není stanoven požadavek na snížení zastavitelných ploch oproti ÚPSÚ, ale pouze na vyvážený a umírněný nárůst. Dlouhá doba zpracovávání územního plánu pak dle stěžovatele přinesla též zastavení či rozhodnutí o zástavbě v některých ne zcela vhodných lokalitách, avšak tyto změny jsou nevratné. Navýšení ploch je v souladu se zadáním i koncepcí a je odůvodněné. ÚPSÚ není závazným podkladem pro nový územní plán a plochy jím vymezené není nutné prioritně využít, případné omezení vlastnických práv rušením zastavitelnosti pozemků je nutné opětovně posuzovat ve vztahu k veřejným zájmům. K bodu 63. rozsudku krajského soudu stěžovatel uvádí, že tvrzení o naddimenzovanosti zastavitelných ploch v ÚPSÚ uvedl pouze ve vyjádření k návrhu, a týkalo se pouze stavu ÚPSÚ ve znění změny č. IV, která však v roce 2015 pozbyla platnosti, a zároveň během pořizování nového územního plánu byly mnohé plochy zkonsumovány. Proto z tohoto tvrzení nelze vyvozovat, že ještě v roce 2019 byla starým ÚPSÚ v souhrnu vymezena dostatečná výměra pro zastavitelné plochy a že proto není možné tuto výměru ploch navýšit.

[8] Ve vztahu k funkčnímu využití ploch stěžovatel namítá, že zastavitelné plochy nejsou určeny pouze k bydlení, ale též pro občanskou vybavenost, výrobu či infrastrukturu, a proto není na místě porovnávat rozsah všech zastavitelných ploch, ale jen jednotlivé složky s ohledem na jejich potřebnost a vyváženost. Mapové schéma (na str. 44 odůvodnění ÚP), na něž rozsudek krajského soudu odkazuje v bodu 62., způsob využití nerozlišuje, nelze jej proto užít jako argument neúměrného navyšování rozsahu ploch pro bydlení. Zároveň řada zastavitelných ploch má smíšené využití, pročež nelze stanovit přesný rozsah ploch určených čistě pro bydlení. Transformace stávajících ploch pro rekreaci na bydlení byla ve značném rozsahu umožněna, ale za přísných podmínek a tyto přírůstky obyvatel nejsou zahrnuty do celkových bilancí.

[9] K porovnávání vhodnosti jednotlivých ploch stěžovatel předně zdůrazňuje, že navrhovatelé v návrhu žádnou argumentaci v tomto směru neuvedli, tudíž krajský soud porušil princip vázanosti důvody vymezenými v návrhu. Dále poukazuje na to, že při posuzování vhodnosti ploch musí být brán ohled na více okolností – reálné možnosti investic pro nezbytný rozvoj konkrétních ploch, specifičnost daného sídla (R. je v územním plánu popsáno jako rozptýlené sídlo, kde vzhledem k dostatečnému množství rozvojových ploch v hlavních třech ohniscích zástavby nebyla navržena nová zástavba směrem do krajiny na orné půdě) a reálná vzdálenost od středu sídla a potřebné občanské vybavenosti (daný pozemek je z tohoto pohledu velmi okrajový a má mnohem hůře dostupnou vybavenost než ostatní v rozsudku porovnávané plochy). Zároveň je dle stěžovatele nutné při projednávání ÚP koordinovat veřejné a soukromé zájmy na rozvoji území, jelikož není možné realizovat veškerou potřebnou infrastrukturu pouze z rozpočtu města; zastavitelnost některých lokalit je proto podmíněna stavbami veřejné dopravní a technické infrastruktury k uspokojení potřeb širšího okolí. Jedná se např. o podmínku regulačního plánu a plánovací smlouvy v lokalitě „Štítek“ či o podmínku vytvoření plnohodnotného dopravního spojení směrem k nádraží v lokalitě R. nad železniční zastávkou, přičemž v rozsudku krajského soudu je na tyto plochy nesprávně odkazováno k prokázání údajné diskriminace navrhovatelů. Některé z ploch podmíněných infrastrukturou totiž nebudou dlouho nebo vůbec využity z důvodu nedohody mezi vlastníky či absence většího investora.

[10] Poté stěžovatel komentuje „konkurenční“ plochy, kterými krajský soud argumentuje ve prospěch neproporcionality zásahu. Obecně stěžovatel zdůrazňuje, že porovnávání ploch je vzhledem k unikátnosti každého místa problematické a správní soudy by se bez potřebných urbanistických a architektonických znalostí neměly do takového vysoce věcně odborného porovnávání vůbec pouštět. U jednotlivých ploch pak stěžovatel rozvádí, proč byly shledány „vhodnější“ k zástavbě než pozemek navrhovatelů, většinou zmiňuje drobný rozsah těchto ploch, návaznost na již zastavěné území, umístění v proluce, blízkost ke středu sídla a dobré dopravní napojení, u některých již bylo vydáno územní rozhodnutí. V souvislosti s územním rozhodnutím

pokračování

stěžovatel uvádí, že o vydaném (a zrušeném) územním rozhodnutí navrhovatelů zpracovatel územního plánu nebyl informován až do veřejného projednání, kdy jej vlastníci namítali. Do té doby se však jevila plocha od roku 1993 bez zájmu o zástavbu, zpracovatel tak až do veřejného projednání netušil o probíhající přípravě výstavby ani o zájmu v těchto místech stavět. Konkrétně k ploše Z80 stěžovatel uvádí, že tato doplňuje již započatou rozvojovou plochu rekreace, která se postupně přeměňuje na bydlení, a byla zde stanovena podmínka uzavřít dohodu o parcelaci. U ploch Z114 a Z116 pak dochází k postupné přeměně na bydlení dle předchozího ÚPSÚ, přičemž je stanovena podmínka zpracování regulačního plánu a vybudování potřebné infrastruktury. Ohledně plochy Z106, která je dle krajského soudu srovnatelná s plochou navrhovatelů, stěžovatel kontruje, že pro tuto plochu je stanoven požadavek územní studie, jedná se o zcela odlišné sídlo a bez znalosti postupu zpracovatelů s opakovanými konzultacemi s komisí pro rozvoj města lze porovnávání těchto ploch krajským soudem pouze na základě grafické a textové části ÚP považovat za účelové a soudu zcela nepřislušící.

[11] Ve vztahu k sousedním plochám Z57 a Z58 stěžovatel uvádějí, že v tomto případě byly ze zastavitelné plochy dle předchozího ÚPSÚ ponechány, resp. nově vymezeny jen části bezprostředně navazující na stávající chatovou zástavbu, která má potenciál přeměny na rodinné domy (typ plochy RX), přičemž toto vymezení souvisí s budováním obslužných komunikací potřebné šířky v lokalitě, u nichž je zároveň efektivní obestavení z obou stran. V případě pozemku navrhovatelů by budovaná infrastruktura sloužila pouze pro potřeby tohoto pozemku, a proto nelze jeho zastavitelnost odůvodnit žádným zlepšením podmínek pro obsluhu stávající zástavby. Zároveň se uvedené plochy nacházejí blíže středu sídla a zástavba tak může pokračovat kontinuálně od zastavitelných částí sídla. Toho lze obvykle dosáhnout etapizací, v daném případě však nebyla zvolena, protože by celkový nárůst návrhových ploch v rámci města byl z hlediska potřeb neodůvodnitelný (ze stejného důvodu byly vymezeny i další územní rezervy). Na části plochy Z57 je navíc navržena občanská vybavenost.

[12] Pozemek navrhovatelů stěžovatel označuje za osamocenou stavbu téměř u hrany lesa a považuje ji za nevhodnou (*zde má stěžovatel pravděpodobně na mysli stavbu na pozemku p. č. XB v k. ú. R., která však nenáleží navrhovatelům, pozn. Nejvyššího správního soudu*). Dále dle stěžovatele pozemek navrhovatelů není v současnosti prolukou, tak tomu bude až po zastavění ploch Z57 a Z58. Právě z důvodu kontinuity zástavby směrem od středu sídla a prevence realizace solitérních rodinných domů bylo potřeba zástavbu etapizovat. Pozemek navrhovatelů se nachází ve značné vzdálenosti od středu sídla a občanské vybavenosti a dnes tak před teoretickým zájmem na rozvoji města převažuje zájem na ochraně krajiny a lesa, což vedlo k odložení potenciální zastavitelnosti až do doby, kdy dojde k zástavbě až na jeho hranici, a zároveň budou vyčerpány vhodnější plochy ve městě, což bylo vhodně vyjádřeno stanovením územní rezervy, kdy ve zprávách o uplatňování územního plánu bude posuzováno, zda se má tato rezerva i pro následující období ponechat, přeměnit na plochu zastavitelnou nebo zrušit.

[13] Ohledně vypuštěných zastavitelných ploch oproti ÚPSÚ stěžovatel vyjmenovává dané plochy s tím, že jich bylo výrazně více než pouze plochy č. 120a a 120b, jak tvrdí navrhovatelé a krajský soud, celkem bylo mimo tyto plochy (1,35 ha) vypuštěno 1,99 ha zastavitelných ploch. Současně však bylo 3,02 ha zastavitelných ploch přeměněno na zeleň a několik dalších ploch na občanskou vybavenost, takže zásahů do využití dříve zastavitelných ploch bylo podstatně více. Při rušení těchto ploch zpracovatelé hodnotili situaci komplexně – ekonomičnost zástavby, technické předpoklady, vzdálenost od ČOV atd. Dle stěžovatele však není povinností detailně v ÚP odůvodňovat změny oproti dosud platné územně plánovací dokumentaci.

[14] K tvrzení krajského soudu o nedostatečném odůvodnění omezení vlastnického práva navrhovatelů stěžovatel tvrdí, že vymezení plochy R2 odůvodňuje dostatečně a srozumitelně, ač možná stručně a v různých částech ÚP (výrok, odůvodnění, vypořádání námitek). Kvalitu odůvodnění je však dle judikatury Nejvyššího správního soudu nutné hodnotit v celém jeho komplexu, neboť vypořádání námitek je součástí odůvodnění celého ÚP. Krajský soud dle názoru stěžovatele sice označil odůvodnění za nedostatečné, sám se jím však v rozsudku vůbec nezabýval a ÚP jako celek neposuzoval, protože je jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné. Stěžovatel zde odkazuje na nálezy Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, dle něhož jsou soudy povinny při rozhodování o zásahu do samosprávy testovat přiměřenost takového zásahu v poměru k závažnosti jeho důvodů a nedopouštět se přílišnými požadavky na detailnost vypořádání námitek přepjatého formalismu a nepřijatelného zásahu do práva na samosprávu.

[15] Co se týče požadavku na ochranu zemědělského půdního fondu (ZPF), dle stěžovatele se v daném případě neopírá o kvalitu půdy (jde o půdu IV. třídy), ale o obecnou ochranu v širším smyslu nezastavěných ploch. Řešená plocha není absolutně nevhodná k zastavění, nicméně v návrhovém období k tomu objektivně nebyla prokázána potřeba. Navržení celé plochy k zastavění by bylo z pohledu ochrany ZPF neodůvodnitelné a navržení pouze části plochy podél komunikace vedoucí k zastavěnému pozemku u lesa by došlo k nežádoucímu obklopení zemědělské plochy zástavbou. Jiné než zvolené řešení by bylo dle názoru stěžovatele důvodem k vydání nesouhlasného stanoviska dotčeného orgánu pro rozpor s § 4 a 5 zákona č. 334/1992 Sb. ČNR, o ochraně zemědělského půdního fondu.

[16] Závěrem stěžovatel v souvislosti s kontinuitou územního plánování vytýká rozsudku krajského soudu nepřezkoumatelnost, neboť na jednu stranu odkazuje na judikáty, které vylučují nepředvídatelná a neodůvodněná rozhodnutí (avšak zároveň kontinuitu relativizují), na stranu druhou krajský soud nevyslovil, zda v daném případě došlo k nepředvídatelnému porušení kontinuity. Dále stěžovatel argumentuje tím, že kontinuitu územního plánování nelze vykládat jako konzervaci území. Pokud nebyl zastavitelný pozemek navrhovatelů po dlouhá léta využit k tomuto účelu, navrhovatelé nemohou legitimně očekávat, že bude pozemek zastavitelný navždy; navíc navrhovatelé nemají na určení funkčního využití nárok, toto určení zůstává v gesci obce v rámci práva na samosprávu za podmínky dodržení zásady proporcionality zásahu, přičemž dle stěžovatele tato podmínka byla dodržena.

[17] **Navrhovatelé** ve vyjádření ke kasační stížnosti úvodem zdůraznili, že kasační stížnost je založena na nesprávné premise, že ÚSPÚ je pro nový územní plán toliko nezávazným podkladem. Dle navrhovatelů je tento předpoklad naopak v rozporu se zásadou právní jistoty, legitimního očekávání i s ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu, dle níž je nutné respektovat kontinuitu územního plánování a funkční využití území nelze měnit bez důvodů hodných zvláštního zřetele. Navrhovatelé rovněž nesouhlasí s argumentací stěžovatele, dle níž byly některé nově zastavitelné pozemky (v ÚPSÚ nezastavitelné) vhodnější k zástavbě než pozemek navrhovatelů. Dle navrhovatelů by bylo možné tyto pozemky s jejich pozemkem porovnávat pouze v situaci, kdy by byl jejich pozemek v ÚPSÚ rovněž vymezen jako nezastavitelný a v novém územním plánu by se vyhodnocovalo, které pozemky budou zastavitelné a které nikoli. Ve vztahu ke kvalitě odůvodnění navrhovatelé odkazují na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 AOs 1/2013 – 85, dle něhož pokud jsou v novém územním plánu redukovány zastavitelné plochy a současně vymezovány nové se stejným způsobem využití, je třeba tento postup řádně odůvodnit. Dle navrhovatelů je pořizovatel územního plánu povinen uvést důvody, proč bylo dané řešení zvoleno jako nejvýhodnější, čehož stěžovatel svým obecným odůvodněním nedosáhl a zatížil tak územní plán vadou. Zároveň navrhovatelé upozornili, že stěžovatel se může domáhat pouze toho, co je obsaženo v územním plánu, nemůže dodatečně doplňovat argumenty či měnit odůvodnění.

pokračování

[18] Navrhovatelé nesouhlasí ani s odůvodněním tvrzené specifičnosti sídla R. Dle jejich názoru nelze z citovaných kapitol územního plánu vyvodit nic konkrétního, co by mohlo mít vliv na to, jakým způsobem bylo naloženo s pozemkem navrhovatelů. V koncepci rozvoje není uvedeno, že by lokality blíže centra Mníšku měly v zástavbě přednost, a proto jsou navrhovatelé porovnávány pozemky případně a prokazují neracionálnost změny funkčního využití jejich pozemku. Navržený rozvoj sídla R. hovoří o zkompaktnění území ve třech hlavních lokalitách, a to včetně části R. kolem železniční stanice s přílehlou chatovou zástavbou. Pozemek navrhovatelů leží právě v této lokalitě, a proto navrhovatelům není zřejmé, v čem jsou některé jiné plochy výrazně „lepší“, že mohou odůvodnit změnu funkčního využití jejich pozemku. Navrhovatelé dále nesouhlasí s tvrzením stěžovatele, že nový územní plán cílí na zaplnění proluk, ale pozemek navrhovatelů prolukou není, protože dům na pozemku p. č. XC je exces. Dle navrhovatelů nezáleží na tom, zda je daná stavba exces, navíc navrhovatelé odkazovali též na další pozemky v „chatové zástavbě“ v téže lokalitě, na nichž však stojí stavby velikosti rozlehlých rodinných domů, v některých případech i s bazénem, pročez nelze předstírat, že se jedná pouze o chaty. Pozemek navrhovatelů je dle jejich názoru typickou prolukou a stěžovatel jednal v rozporu s vyjádřeným cílem vyplnění proluk. Uvedené úvahy stěžovatele by byly dle navrhovatelů případně pouze tehdy, pokud by se vybíralo mezi pozemky dosud nezastavitelnými. Stěžovatel však změnil funkční využití pozemku navrhovatelů a určil k zastavění nové plochy, kdy v souhrnu nedošlo k redukci ploch určených k zástavbě, ale k jejich navýšení. V odůvodnění územního plánu však nebyly vyvráceny pochybnosti o libovůli v takovém postupu; navrhovatele nepřesvědčilo ani tvrzení stěžovatele, že vlastně nejde o navýšení zastavitelných ploch, jelikož je územní plán přijímán pro časový horizont 15-20 let, čímž dle navrhovatelů pouze vyvolal absurdní dojem, že se územní plán během této doby vůbec nezmění, ačkoli sám stěžovatel již změny avizoval. Navrhovatelé k redukci zastavitelných ploch dodali, že největší plocha, u níž byla zrušena zastavitelnost (přehled změn na str. 44 odůvodnění územního plánu), byla určena pro průmyslovou zástavbu.

[19] Ohledně podstaty územní rezervy navrhovatelé přisvědčují závěru krajského soudu, dle něhož fakticky v případě jejich pozemku nejde o územní rezervu, ale o jakousi etapizaci výstavby. Zároveň podotkli, že územní rezerva má být aplikována jako plocha, u níž musí být nejprve prověřena možnost budoucího využití, avšak vzhledem k tomu, že jejich pozemek byl v ÚPSÚ zařazen jako zastavitelný, již tehdy jej musel stěžovatel posoudit jako vhodný k zástavbě. Ohledně námítky nepřípustného rozšíření návrhových bodů navrhovatelé oponují, že stěžovatel chybně nerozlišuje mezi návrhovými body a doplňováním argumentace. K názoru stěžovatele, dle něhož soud nemá právo porovnávat pozemek navrhovatelů s jinými plochami, protože se jedná o vysoce odbornou záležitost, navrhovatelé uvádějí, že taková logická konstrukce by vedla k absolutní libovůli pořizovatele územního plánu, neboť by jej fakticky nebylo možné obsahově přezkoumat. Jako příklad libovůle stěžovatele při přípravě územního plánu pak navrhovatelé uvádějí posouzení plochy Z58, kterou stěžovatel označil jako proluku (ačkoli sousedící pozemek navrhovatelů takto neoznačil), a uvedl, že se nachází blíže středu R. (fakticky asi o 50 metrů); dle stěžovatelů zde však nelze logicky vysvětlit, proč u těchto sousedních ploch byla jedna určena k zastavění a druhá nikoli.

[20] **Stěžovatel v replice** k vyjádření navrhovatelů označuje tvrzenou závaznost předchozí územně plánovací dokumentace jako nesmysl, kontinuitu je dle jeho názoru třeba vyžadovat pouze u změn stávajícího územního plánu, kde musí být dodržena stanovená základní a urbanistická koncepce. Novým územním plánem je však vymezována nová koncepce, pro niž je původní územní plán nezávazný, neboť pokud by tomu tak nebylo, ani by nebylo potřeba vydávat nový. V této souvislosti stěžovatel odkazuje na judikaturu Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu, dle níž pokud je změna funkčního využití pozemku opřena o legitimní důvody a je uskutečněna nejšetrnějším možným způsobem, je namíste zdrženlivost správních

soudů při přezkumu opatření obecné povahy. Soud pouze zkoumá, zda nebylo vybočeno z potřebných odborných mantinelů, neurčuje, jakým způsobem má být určité území využito, to nechává na autonomním rozhodování obce jakožto politické jednotky. Tak tomu dle stěžovatele v daném případě nebylo.

[21] Dále stěžovatel rozporuje názor navrhovatelů na specifičnost sídla R. Odkazuje na kapitolu C.10.4 územního plánu s tím, že omezení způsobené navrhovatelům bylo odůvodněno dostatečným množstvím rozvojových ploch pro obytnou zástavbu v této části R., z tohoto důvodu tam nebyla navržena nová zástavba směrem do krajiny. Zdůrazňuje, že zadání územního plánu limituje rozvoj zastavitelných ploch, proto byly navrženy k zastavění plochy splňující potřebné podmínky (návaznost, infrastruktura, dostatečné kapacity komunikací a odpadového hospodářství atd.), a na další plochy byla aplikována etapizace či územní rezerva. Tak tomu bylo i u předmětné územní rezervy R2, což však nezpochybnuje její případné budoucí využití pro zástavbu, pouze vyjadřuje její „nadbytečnost“ pro návrhové období. Rozvoj R. nemůže být na úkor ostatních sídel, měl by být úměrný jeho velikosti, významu a vybavenosti. Porovnávání vhodnosti jednotlivých ploch pak není dle stěžovatele relevantní, neboť každé místo má jiné specifické podmínky, které byly v územním plánu dostatečně odůvodněny. Ohledně zkompaktnění zástavby stěžovatel uvedl, že bylo postupováno od středu ohnisek zástavby a vzhledem k množství nově navržených ploch nebylo možné zahrnout všechna potenciálně zastavitelná území. Proto byla v případě pozemku navrhovatelů zastavitelnost „odložena“ vytvořením územní rezervy, bude možné jej považovat za součást zkompaktnění až v budoucnu. Argument faktického bydlení v rekreační zástavbě byl dle stěžovatele užit účelově, neboť jde o nezákonný stav, který je třeba řešit mimo územní plánování. Plochy RX vymezené územním plánem jako vhodné k přeměně na trvalé bydlení pak nejsou v bezprostředním sousedství pozemku navrhovatelů.

[22] Ve vztahu k námitce navrhovatelů, že byl jejich pozemek již posouzen ohledně možného využití před tím, než byl vymezen jako zastavitelný v ÚPSÚ, a proto není třeba jej opětovně prověřovat, stěžovatel odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 8. 2017, č. j. 6 As 67/2017 – 38, dle něhož není možné vyloučit potřebu nového prověření území již jednou prověřeného, pokud se změnilы skutkové či právní okolnosti, obzvláště v případě, kdy došlo k prověření již před mnoha lety, a pro prověřovaný účel nebyla plocha doposud využita. Co se týče plochy Z58, stěžovatel vyvrací, že by ji v kasační stížnosti označil za proluku, toto označení se v textu vztahuje k ploše Z57. Pozemek navrhovatelů je skutečně vzdálen od středu R. více, ač je to jen o 50 metrů, což vyjadřuje kontext odůvodnění územního plánu ve smyslu postupné zástavby.

[23] **Nejvyšší správní soud** po konstatování včasnosti kasační stížnosti, jakož i splnění ostatních podmínek řízení, přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu a z důvodů stěžovatelem uplatněných, současně přihlížel k tomu, zda rozsudek krajského soudu netrpí vadami, k nimž by byl Nejvyšší správní soud povinen přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[24] Kasační stížnost není důvodná.

[25] Stěžovatel v kasační stížnosti uplatnil rovněž důvod dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., tedy namítl nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Nejvyšší správní soud proto nejprve posoudil tuto námitku. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí totiž představuje takovou vadu, že se jí Nejvyšší správní soud musí zabývat i tehdy, pokud by ji stěžovatel nenamítal, tedy z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Vlastní přezkum rozhodnutí krajského soudu je možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí splňuje kritéria přezkoumatelnosti. Tedy, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský

pokračování

soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí. Nepřezkoumatelnost přitom není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak měl krajský soud rozhodnout, resp., jak podrobně by mu měl být rozsudek odůvodněn, ale objektivní překážkou, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkoumat napadené rozhodnutí (srov. rozsudek NSS ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016 - 24). Stěžovatel spatřoval nepřezkoumatelnost konkrétně v tom, že krajský soud sice označil odůvodnění územního plánu za nedostatečné, sám se jím však v rozsudku vůbec nezabýval a územní plán jako celek neposuzoval. Nejvyšší správní soud neshledal napadený rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelným; krajský soud se srozumitelným způsobem vypořádal s veškerými námitkami uplatněnými v návrhu, náležitě vyložil z jakého skutkového a právního stavu vycházel a své závěry náležitě a dostačujícím způsobem odůvodnil. Z odůvodnění rozsudku je jasné, jaké otázky – v návaznosti na obsah návrhu – krajský soud považoval za rozhodné, a vzájemná souvislost jednotlivých úvah, jakož i nosné důvody (*ratio decidendi*), které v napadeném rozsudku vyslovil, jsou zřetelné. Odůvodněním územního plánu se krajský soud v rozsudku podrobně zabýval, a to v souvislosti s jednotlivými řešenými otázkami. Zejména pak posuzoval kvalitu odůvodnění ve vztahu ke změně funkčního využití pozemku navrhovatelů a zkoumal též odůvodnění vypořádání námitek navrhovatelů, přičemž tyto posuzoval ve vzájemných souvislostech. Rozhodně tedy nelze tvrdit, že by se krajský soud odůvodněním územního plánu nezabýval. Krajský soud sice územní plán neposuzoval jako celek, tak však vzhledem k předmětu řízení (rozsahu návrhu) ani učinit nemohl.

[26] V dané věci je stěžejní posouzení, zda byl zásah do vlastnických práv navrhovatelů změnou funkčního využití jejich pozemku a vymezením plochy územní rezervy R2 na tomto místě zásahem proporcionálním v poměru k veřejnému zájmu na tomto postupu, zda byl řádně odůvodněn a zda byly důvody, jimiž stěžovatel vypořádal námitku navrhovatelů, dostatečné.

[27] Z výrokové části územního plánu se ohledně jeho koncepce mj. podává, že „rozvoj je především soustředěn do ploch, které již byly vymezeny ke zastavění předchozím územním plánem; rozvojové plochy vždy navazují na zastavěné území, často se jedná o proluky; v několika málo případech jsou rozvojové plochy z předchozího územního plánu pro nadbytečnost vypuštěny“, ve vztahu k řešenému sídlu pak následující: „v R. jsou rozvojové plochy navrženy tak, aby došlo ke zkompatnění třech souvislých částí sídla, tedy se jedná často o proluky nebo plochy již obklopené zástavbou“, či ohledně urbanistické kompozice: „R. se vyznačuje rozptýlenou nekoordinovanou zástavbou s výraznou vazbou na železnici. Živelný rozvoj chatových lokalit a často jejich pozdější přeměna na trvalé bydlení způsobuje problémy zejména pro dopravní obsluhu. Izolovaná poloha vůči Mníšku zachová sídlu jako svébytnou oblast s více venkovským charakterem a se značným podílem rekreačních staveb. Navržený rozvoj ponechá strukturu sídla jako několik vzájemně nespojitých částí“.

[28] V odůvodnění územního plánu je uvedené doplněno o vymezení celkové potřeby zastavitelných ploch: „Územní plán navrhuje rozvojové plochy pro bydlení v rozsahu odpovídajícím potřebám města i obou sídel (včetně přiměřené územní rezervy). Částečně byly přehodnoceny některé rozvojové plochy stabilizované předchozím územním plánem (vypuštění lokalit nebo omezení rozsahu). Respektovány (převzaty) jsou ty návrhové plochy z předchozí ÚPD, které jsou opodstatněné z hlediska kontinuity přípravy zástavby a odpovídají potřebám města. Při zpracování územního plánu byly kromě jiného posuzovány i podněty občanů. Navržený rozsah je rovněž v souladu s demografickými analýzami předpokládaného rozvoje“, či vymezení koncepce rozvoje daného sídla: „v R. je principem rozvoje zejména zkompatnění zástavby a sjednocení roztržitého území (drobné enklávy lesních pozemků sloužících jako zahrady, nejasné hranice sídla apod.). Rozvojové plochy pro obytnou zástavbu jsou drobné, často uvnitř zastavěného území nebo dle již vydaného územního rozhodnutí. Návrh si klade za cíl sjednotit a zkompatnit tři ohniska zástavby: 1) část R. kolem ul. Č. a H. v., 2) centrální část R. kolem původní historické zástavby, lokalitu V. a původní chaty na lesních pozemcích, přeměněné na obytnou zástavbu, 3) část kolem železniční stanice Mníšek pod Brdy s přílehlou

chatovou zástavbou. Z důvodu dostatečného množství rozvojových ploch pro obytnou zástavbu v těchto místech není navržena nová zástavba směrem do krajiny (na orné půdě)“.

[29] Ohledně územních rezerv odůvodnění uvádí, že „územní rezervy R2, R3, R4, R6, R7, R8, R9 a R11 jsou navrženy z důvodu časového rozvržení plánované zástavby. Rozvojové plochy z předchozího územního plánu jsou navrženy ve velkém rozsahu, dále do území vstupují další záměry vlastníků pozemků na zástavbu a vzhledem k demografickým tendencím není možné určit všechny žádané pozemky k obytné zástavbě. Z těchto důvodů jsou některé tyto pozemky nebo některé dosud nevyužité rozvojové plochy ze současného územního plánu zařazeny do územních rezerv. Představují možný (vhodný) koncepční rozvoj v dlouhodobějším časovém horizontu, vesměs využitelné až po vyčerpání podstatné části současných rozvojových ploch. Jejich zařazení do „návrhu“ není automatické, bude možné pouze změnou územního plánu. Vymezení jako „územní rezervy“ je také z důvodu zamezit případným jiným záměrům, které by v budoucnu mohly znemožnit plánované využití“. V souvislosti s řešenou plochou územní rezervy R2 je ve výroku uvedeno, že „plocha se stávajícím využitím „NZ - plochy zemědělské“ je vymezena jako rezerva pro bydlení v rodinných domech. Plocha bude přístupná ze stávajících komunikací a z komunikací v sousedících s plochou R2. V ploše nebudou slepé komunikace, bude umožněn příjezd plochou ve směru sever-jih“, odůvodnění to pak konkretizuje: „Plocha byla vymezena jako zastavitelná v předchozí ÚPD. Vzhledem k tomu, že v dané lokalitě byly navrženy i jiné plochy s lepšími podmínkami pro zástavbu (komunikačně i napojením na technickou infrastrukturu), je tato plocha vymezena k využití až v dlouhodobějším horizontu - v celkové rozsahu by takový rozvoj byl pro návrhové období neopodstatněný“. Odůvodnění pak zakončuje otázkou územních rezerv stanovením dalších podmínek jejich přeměny: „Podmínkou převedení na zastavitelné plochy není jen vyčerpání dosavadních zastavitelných ploch a změna územního plánu, ale zejména prokázání potřeby vymezení další zastavitelné plochy. V periodických zprávách o uplatňování ÚP“ by měly být všechny územní rezervy prověřovány z hlediska toho, zda je čas na jejich zařazení do zastavitelných ploch nebo naopak na jejich úplné zrušení; ponechání rezervy do dalšího období uplatňování ÚP by mělo být spíše výjimečné“.

[30] Navrhovatelé proti územnímu plánu dne 11. 10. 2017 mj. namítali nepřijatelné omezení svých práv, kdy byla provedena změna využití jejich pozemku bez pádných důvodů k takovému kroku, čímž se stěžovatel dopustil libovůle, tato změna se jim jevila jako konání ve prospěch vlastníka osamocené zastavěné pozemku parc. č. XC a v neposlední řadě již v roce 2007 žádali o vydání územního rozhodnutí, které jim sice bylo vydáno, avšak následně nadřízeným orgánem zrušeno, a dodnes nebylo vydáno rozhodnutí nové. Stěžovatel tyto námítky vypořádal takto: „Jedná se o polohu na okraji zastavěného území města, v kontaktu s jeho přírodním a krajinným územím. Územní plán již v úrovni zadání vyhodnotil rozvojové potřeby města ohledně vymezení ploch pro bydlení a ostatní funkce a shledal, že dosud vymezené plochy v platném ÚPSÚ jsou vůči těmto potřebám naddimenzované. Je logické, že redukce zastavitelných ploch probíhá přednostně v okrajových lokalitách města. V daném případě však bylo nutné částečně respektovat plochy a pozemky s již vydaným územním rozhodnutím a pochopitelně též pozemky již zastavěné, i s vědomím, že pro tuto zástavbu ojedinele nebyla splněna obecná zásada postupu její realizace souvisle od hranic současně zastavěného území. Porušení této zásady by nemělo být důvodem k dalším chybám. V předmětném území je proto vymezena namísto zastavitelné plochy územní rezerva R2, která koncepčně navazuje na původní záměr, ale z důvodu své velikosti a dostatku jiných vhodnějších ploch by bylo určení takto velké plochy v daném místě pro zástavbu nezodpovědné. Kapacita této plochy se prozatím jeví jako nepotřebná. Z dostupných podkladů vyplývá, že na předmětném pozemku není vydáno pravomocné územní rozhodnutí, přičemž územnímu plánu nepřislouží zkoumat důvody dřívějších rozhodnutí správních orgánů.“

[31] Podle § 43 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, v relevantním znění (dále jen „stavební zákon“), územní plán vymeze zastavěné území, plochy a koridory, zejména zastavitelné plochy a plochy vymezené ke změně stávající zástavby, k obnově nebo opětovnému využití znehodnoceného území, pro veřejně prospěšné stavby, pro veřejně prospěšná opatření a pro územní rezervy a stanoví podmínky pro využití těchto ploch a koridorů; pro územní rezervy se použije § 36 odst. 1 obdobně. Podle § 36 odst. 1 věty druhé stavebního

pokračování

zákona platí, že zásady územního rozvoje mohou vymezit plochy a koridory, s cílem prověřit možnosti budoucího využití, jejich dosavadní využití nesmí být měněno způsobem, který by znemožnil nebo podstatně ztížil prověřované budoucí využití (dále jen „územní rezerva“).

[32] Z mnohokrát opakovaných judikатурních závěrů Nejvyššího správního soudu vyplývá, že ke každému zásahu do výkonu vlastnických práv, k němuž dochází v průběhu procesů územního plánování podle stavebního zákona, by měly existovat ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody a měl by být zásadně činěn jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě k zamýšlenému cíli, a to nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle (zásada subsidiarity a minimalizace zásahu; viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2011, č. j. 1 Ao 4/2011 – 42).

[33] Jak již uvedl krajský soud, soudní přezkum proporcionality takového zásahu probíhá na základě algoritmu spočívajícího v pěti kumulativních podmínkách: a) zda má zásah ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody, b) zda je činěn v nezbytně nutné míře, c) zda je činěn nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě k rozumně zamýšlenému cíli, d) zda je činěn nediskriminačním způsobem a e) zda je činěn s vyloučením libovůle. Nenaplnění byť jediné z těchto podmínek by mělo vést ke zrušení dotčené části územního plánu. Soudy se však musí držet též subsidiarity soudního přezkumu, neboť územní plánování je především politickým procesem v samostatné působnosti obce, soud má chránit jednotlivce především před zjevnými excesy a jeho úkolem není stanovit, jak by mělo být konkrétní území využito (viz krajským soudem rovněž citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73).

[34] Pokud má v územním plánování dojít k tomu, že jsou výrazně redukovány stávající zastavitelné (avšak dosud nezastavěné) plochy, přičemž současně jsou vymezovány v jiné části území plochy s tímž způsobem využití, je třeba takový postup řádně, racionálně a transparentně zdůvodnit, aby byly rozptýleny pochybnosti o libovůli a arbitrárnosti při rozhodování o přijetí nového územního plánu (viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 AOs 1/2013 – 85).

[35] Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že obsah vydaného územního plánu i jeho odůvodnění a vypořádání námitek je ve vztahu k soudnímu řízení konečný, stěžovatel nemůže „dohnat“ nedostatky odůvodnění v kasační stížnosti; ostatně se mu to ani přes velký rozsah kasační stížnosti nepodařilo.

[36] Nejvyšší správní soud předně konstatuje, že lze plně akceptovat základní argumentační východiska, která v dané věci zaujal krajský soud, a to jak z pohledu posouzení kolize dvou proti sobě stojících ústavně zaručených práv či zájmů (na jedné straně zájem obce na limitaci rozvoje a její právo na samosprávu a na druhé straně vlastnické právo navrhovatelů), tak z pohledu mezi soudního přezkumu v obdobných věcech. Krajský soud v napadeném rozsudku zcela přiléhavě odkazuje na četnou judikaturu Nejvyššího správního soudu a své závěry odůvodňuje zcela srozumitelně, logicky a koherentně.

[37] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje i s názorem krajského soudu, dle něhož posuzovaný územní plán nepodal žádné důvody, proč v daném případě vybočil ze zásady kontinuity, ke které se jinak hlásil. Územní plánování je kontinuální činnost a při procesu pořizování a schvalování nového územního plánu nelze zcela odhlédnout od toho, jak jsou poměry v území upraveny v původní územně plánovací dokumentaci. Pokud je novým územním plánem změněno funkční využití pozemků, jedná se o zásah do vlastnického práva vlastníka dotčených pozemků, jelikož je jím vlastník autoritativně omezen v právu užívat předmět vlastnictví dle dosavadního způsobu

využití pozemků. Takovou změnu je proto nutné řádně odůvodnit dostatečně silným veřejným zájmem přesahujícím vlastnické právo vlastníka. Neobstojí tedy argument, že pro nově vydávaný územní plán je předchozí územní plán zcela bez významu.

[38] Pozemek navrhovatelů byl v ÚPSÚ vymezen jako plocha zastavitelná rodinnými domy, v novém územním plánu však již figuruje jako zemědělská plocha a územní rezerva s využitím k rodinné zástavbě podmíněným nejen standardně posouzením použitelnosti plochy a změnou územního plánu, avšak též využitelností možnou „v dlouhodobějším horizontu“, tj. až po vyčerpání podstatné části současných rozvojových ploch v lokalitě, čímž se stěžovatel pokusil o jakousi dlouhodobou etapizaci zástavby. Důvodem pro tuto změnu funkčního využití pozemku mělo být především vymezení jiných ploch s lepšími podmínkami pro zástavbu a přílišná velikost dané plochy. V sídle R. se sice dle odůvodnění územního plánu nachází dostatečné množství rozvojových ploch pro obytnou zástavbu, a proto v těchto místech nebyla navržena nová zástavba směrem do krajiny, pozemek navrhovatelů by však nebyl novou plochou navrženou k zástavbě, nýbrž stávající. Vymezení nových vhodnějších ploch ani větší rozsah plochy nelze považovat za dostatečně pádný důvod k tak velkému zásahu do vlastnického práva navrhovatelů, stěžovatel navíc v územním plánu nijak detailně nespécifikoval veřejný zájem, který by měl vlastnické právo navrhovatelů převážet. Uchýlil se k obecným důvodům nutnosti naplnění umírněného rozvoje svého území stanoveného zadáním územního plánu a vyslovením, že ponechání zastavitelnosti předmětného pozemku by kvůli tomu bylo v kontextu celého územního plánu neopodstatněné. Co se však týče např. již jen demografických tendencí, držel se územní plán striktně spodní hranice očekávaného vývoje, což je zase na druhou stranu neodůvodnitelné ve vztahu k pozemku navrhovatelů. Zadání územního plánu pro umírněný rozvoj jistě není pokynem k naprosté minimalizaci ploch možné zástavby. Zároveň stěžovatel přistoupil k redukci několika málo ploch zastavitelných rodinnými domy, zatímco vymezil větší množství nových, což vytváří vnitřní rozpor územního plánu. Z výše předestřených úryvků územního plánu nelze vyčíst žádné další důvody, které by mohly být dostatečně závažným důvodem k zásahu do práv navrhovatelů, pročez lze odůvodnění územního plánu ve vztahu k řešené otázce označit za nedostatečné a nepřijatelné. Krajský soud tyto důvody dostatečně analyzoval a dospěl přitom k obdobným závěrům.

[39] Ohledně vymezení územní rezervy R2 Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že institut územní rezervy neslouží k etapizaci zástavby, ale k prověření možného budoucího využití. Z tohoto pohledu byly územní rezervy v územním plánu aplikovány zcela nesprávně, když jedním z cílů vymezených rezerv bylo časové rozvržení plánované zástavby. Současně byl porušen též princip dočasnosti územních rezerv, když byla územním plánem stanovena podmínka pro jejich využití k zamýšlenému účelu spočívající ve vyčerpání ostatních zastavitelných ploch, což může trvat roky. Další přidružená podmínka – prokázání potřeby vymezení další zastavitelné plochy – je rovněž excesivní, neboť uvrhuje na vlastníky další povinnost, která jim ještě více ztěžuje dosažení zamýšleného využití jejich pozemků. Stěžovatel v územním plánu netvrdil, že by bylo nutné u takto vymezených ploch opětovně posoudit možnosti jejich využití, jak stanovuje § 36 odst. 1 stavebního zákona, a proto je jejich vymezení nezákonné. Na tomto místě lze odkázat na rozsudek zdejšího soudu ze dne 30. 8. 2017, č. j. 6 As 67/2017 – 38, dle něhož *„je zřejmé, že pokud by byl výsledek prověření území daný již v okamžiku přijetí napadeného územního plánu, nemělo by vymezení územní rezervy žádné opodstatnění, jelikož by absentovala zákonná podmínka vymezení územní rezervy, tj. že území má být prověřeno, a to v nejkratší možné době. V takovém případě by se jednalo o vadu napadeného opatření obecné povahy“*. V této souvislosti je také vhodné uvést, že institut územní rezervy slouží především k „blokaci území“ do doby pořízení potřebné dokumentace za účelem, aby do té doby nebylo plánované využití pozemků zmařeno např. realizací nevyhovujících staveb. Tento účel v posuzovaném případě zcela absentuje.

pokračování

[40] Samotné vymezení územní rezervy nebylo krajským soudem označeno za zásah do práv navrhovatelů, poněvadž sleduje stejný cíl jako dosavadní řešení, ač s časovým odstupem. Se závěrem, dle něhož nebylo narušeno směřování k vytyčenému cíli, lze sice v obecné míře souhlasit, avšak je zároveň třeba vzít v potaz, že ve zprávách o uplatňování územního plánu bude posuzováno, zda se má tato rezerva i pro následující období ponechat, přeměnit na plochu zastavitelnou, anebo úplně zrušit (jak výslovně uvedl stěžovatel v odůvodnění územního plánu), což by v daném případě vedlo k tomu, že by se předmětná plocha stala zemědělskou bez možnosti jiného využití. Dle názoru Nejvyššího správního soudu v této eventualitě nelze vidět nic jiného než silný zásah do práv vlastníků pozemku. Ačkoli je možné poukázat na závěry Ústavního soudu v jeho usnesení ze dne 25. 11. 2015, sp. zn. I. ÚS 2152/15, dle nichž „*v obecné rovině představuje územní rezerva ze své podstaty dočasná a relativně šetrná omezení vlastnického práva, neboť zakazuje pouze ty změny v území, které by mohly stanovené využití podstatně ztížit nebo znemožnit (§ 36 odst. 1 stavebního zákona)*. Ústavní soud nevylučuje, že mohou nastat situace, kdy by i územní rezerva mohla excesivně zasáhnout do práv vlastníka příslušného pozemku“, a „*v případě územní rezervy není jednoznačným pravidlem, že by její vymezení v územním plánu znamenalo zákaz jakékoli stavební činnosti či automatický a trvalý pokles ceny pozemků*“, dle Nejvyššího správního soudu v daném případě došlo právě k excesivnímu zásahu, jelikož již prapůvodní účel vymezení této územní rezervy je zcela nevhodný a může v důsledku vést k výrazně negativním následkům, třeba právě k poklesu hodnoty pozemku, který není běžně předpokládán. Ve světle výše vyložených důvodů pro vymezení územní rezervy se zásah stěžovatele do vlastnických práv navrhovatelů jeví jako značně neproporcionální a Nejvyšší správní soud má za to, že vymezení územní rezervy R2 bylo nejen nezákonné, ale též způsobilo velmi intenzivní zásah do práv navrhovatelů, který je ve vztahu k důvodům uvedeným v územním plánu naprosto neproporcionální. V této souvislosti je tedy nezbytné částečně korigovat závěry krajského soudu, dle nichž samotné vymezení územní rezervy nebylo zásahem do práv navrhovatelů, protože přísně podmíněné vymezení územní rezervy může právě v kombinaci se změnou funkčního využití pozemku vést k trvalému zrušení zastavitelnosti plochy, což vytváří hlubší intenzitu zásahu do práv navrhovatelů. Nelze přitom zpochybnit, že existují šetrnější nástroje k řízení etapizaci zástavby, čehož měl stěžovatel povinnost v rámci dodržení zásady minimalizace zásahu využít.

[41] Ačkoli navrhovatelé jistě nemají právní nárok na stanovení takových podmínek rozvoje plochy zahrnující pozemek v jejich vlastnictví, které by plně vyhovovaly jejím soukromoprávním představám a zájmům a ani nemohou legitimně očekávat neměnnost funkčního využití jejich pozemku v dlouhodobém horizontu, je na tomto místě třeba připomenout, že navrhovatelé již delší dobu usilovali o zastavění tohoto svého pozemku, a ačkoli bylo vydané rozhodnutí v této jejich věci zrušeno a zatím nebylo vydáno nové, neznamená to nezájem o zastavění plochy navrhovatelů. Pořizovatel územního plánu obdržel tuto informaci dlouho před vydáním finálního územního plánu ve formě námitek navrhovatelů ve veřejném projednání územního plánu, tudíž měl dostatečný prostor tento postup a zájem navrhovatelů do výsledné podoby územního plánu zohlednit.

[42] Ve vztahu k vypořádávání námitek lze odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2019, č. j. 9 As 65/2019 – 29, dle něhož „*pokud dotčená osoba dle § 52 odst. 2 stavebního zákona podá proti návrhu územního plánu konkrétní námítka, v nichž zpochybňuje navrhované řešení s poukazem na zásah do konkrétních práv či chráněných zájmů, je na odpůrci, aby zásah do těchto práv v rozhodnutí o námítkách odůvodnil. (...) Stejně tak je nepřijatelné, aby tyto důvody byly vůči dotčené osobě diskriminační. Nejedná se přitom o situaci, kdy by měl soud hodnotit otázku, ke kterým se odpůrce v procesu územního plánu nevyjádřil. Odpůrce důvody funkčního zařazení pozemků stěžovatelky v odůvodnění rozhodnutí o námítkách předstřel. Právě ve vztahu k těmto důvodům je třeba zkoumat, zda je zvolené řešení přiměřené a zda nedochází ke svévolným rozdílným v zacházení se srovnatelnými pozemky v řešeném území.*“

[43] Vypořádání námítky navrhovatelů se Nejvyššímu správnímu soudu jeví jako zcela nedostatečné a diskriminační v poměru k nově vymezeným zastavitelným plochám. Pro odůvodnění zásahu do vlastnického práva se jistě nelze spokojit s tvrzením o „nepotřebnosti“ či „nadbytečnosti“ zastavitelnosti pozemku navrhovatelů za situace, kdy ani v textu a odůvodnění územního plánu není uveden žádný závažný důvod pro změnu využití tohoto pozemku ani jiný zásadní veřejný zájem na takovém postupu. Argumentace stěžovatele „neobhajtelnosti“ případného zařazení, potažmo ponechání řešené plochy v režimu zastavitelnosti rodinnými domy, je rovněž nepřijatelné, poněvadž je právě v jeho dikci (potažmo úkolem pořizovatele), aby se s takovými situacemi vypořádal tak, aby zbytečně a neodůvodnitelně nezasahoval do práv vlastníků pozemků a svévolně nenarušoval kontinuitu územního plánování jen proto, aby si „ulehčil práci“. V situaci, kdy územní plán vymezuje nové plochy pro rodinnou zástavbu, a to v jakémkoli množství, musí stát omezení zastavitelnosti dosavadně zastavitelných ploch na závažných důvodech. K závěru o nedostatečné přesvědčivosti vypořádání námitek dospěl shodnou úvahou i krajský soud. Právě ve vypořádání námitek, které je nedílnou součástí územního plánu, pak stěžovatel použil dikci o údajné „naddimenzovanosti“ předmětné plochy, a proto jeho tvrzení, že jej použil pouze ve vyjádření k návrhu, a týkalo se pouze stavu ÚPSÚ ve znění změny č. IV, která však v roce 2015 pozbyla platnosti, nelze označit jinak než za účelové.

[44] Ve vztahu ke srovnávání s dalšími plochami krajský soud uvedl, že poukaz navrhovatelů na nárůst zastavitelných ploch oproti ÚPSÚ a konkrétní plochy vymezené k zastavění chápe jako doplnění uplatněného návrhového bodu, a proto se jimi mohl zabývat; s tímto názorem se Nejvyšší správní soud ztotožňuje, krajský soud nepřesáhl meze soudního přezkumu, ani neporušil princip vázanosti důvody uvedenými v návrhu. Ve smyslu uvedeného není nezbytné se proto detailně zabývat konkrétními plochami, avšak pro ujasnění Nejvyšší správní soud uvádí následující.

[45] Sousední plochy dle odůvodnění územního plánu navazují na zastavěné území, což je skutečností u plochy Z57, která však v ÚPSÚ ležela z větší části na ploše vymezené jako zeleň kultivující krajinu, u plochy Z58 pak existuje návaznost pouze na jediný pozemek určený k rekreaci. Tvar plochy Z58 lze jen stěží označit za sloužící ke zkompatnění sídla, naopak v případě jejího propojení s plochou R2 by vznikla zcela kompaktní oblast navazující na živelnou chatovou zástavbu a uzavírající tuto lokalitu do soudržného celku. Tvrzená bližší vzdálenost k centru je u plochy Z58 skutečně paradoxní, když plochy leží přímo vedle sebe a rozdíl tedy tkví pouze v desítkách metrů; rozdíly ohledně napojení této plochy na infrastrukturu jsou rovněž zanedbatelné. Velikostně je pak plocha R2 srovnatelná i s některými nově navrženými plochami k zástavbě rodinnými domy, přičemž zrušených ploch bylo v poměru k novým zřetelně menší množství (jak vyplývá z koordinačního výkresu ve spojení s výkresem na str. 44 odůvodnění; nelze přitom započítávat zrušené plochy pro průmyslový rozvoj). Územní plán rovněž deklaruje, že změna ÚPSÚ č. 4 byla předimenzovaná, sám z ní však přejímá množství ploch. Vyjmutí pozemku navrhovatelů ze zastavitelnosti se proto jeví jako účelové ve smyslu formálního naplnění koncepce územního plánu, tj. vyřazení některých zastavitelných ploch bez prokázání veřejného zájmu na takové změně. Argument zachování krajinného rázu není v proluce relevantní. O tom, že je plocha R2 prolukou, není objektivně pochyb, a nic na tom nemění ani oddělení plochy Z58 (která původně tvořila s pozemkem navrhovatelů souvislou plochu rozvoje), ani excesivní výstavba rodinného domu na pozemku parc. č. XA. Vymezení nové komunikace Z56 na jižním okraji plochy R2 je rovněž v rozporu s určením předmětné plochy jako územní rezervy. Ačkoli nová komunikace směřuje k dosavadní chatové zástavbě, kde živelně vznikly stavby spíše typu rodinných domů, které se nyní dle nového územního plánu mohou přeměnit na zástavbu rodinnou, komunikace zcela jistě může posloužit i řešené ploše; ta je navíc

pokračování

v těsné blízkosti této přeměňované zástavby („přes ulici“), a tedy prakticky navazuje na (plánovanou) zástavbu rodinných domů ze tří stran.

[46] Závěrem Nejvyšší správní soud uvádí, že se ztotožňuje se závěry krajského soudu; bylo na místě územní plán v napadené části zrušit. Nejvyšší správní soud ani krajský soud nepředjímají výsledné řešení sporné situace, pouze brání ústavně zaručené vlastnické právo stěžovatelů proti zjevně nepřiměřenému zásahu.

[47] Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, ani co se týče namítaných vad soudního řízení, a proto ji dle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[48] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Náklady navrhovatelů v řízení o kasační stížnosti tvoří odměna advokáta ve výši 3100 Kč za jeden úkon právní služby spočívající v sepsání vyjádření ke kasační stížnosti odpůrce [§ 7 a § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif); dále jen „*advokátní tarif*“, s přihlédnutím k § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu], a režijní paušál ve výši 300 Kč za jeden úkon právní služby dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Dle § 12 odst. 4 advokátního tarifu, jde-li o společné úkony při zastupování nebo obhajobě dvou nebo více osob, náleží advokátovi za každou takto zastupovanou nebo obhajovanou osobu mimosmluvní odměna snížená o 20 %. Odměna advokáta tak činí 4960 Kč (2 x 2480 Kč) + 300 Kč (režijní paušál), tj. 5260 Kč; tato částka se zvyšuje o částku 1105 Kč odpovídající dani z přidané hodnoty ve výši 21 %, neboť advokát je plátcem DPH. Celkem tedy náklady řízení o kasační stížnosti činí 6365 Kč. Stěžovatel je povinen zaplatit navrhovatelům náhradu nákladů řízení k rukám advokáta Mgr. Vladana Valy, a to do 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 (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 7. ledna 2022

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu