



20 příkladů z praxe aneb bezvadný územní

MGR. VENDULA ZAHUMENSKÁ, PH. D.

INVESTOR ZA HUMNY

2024

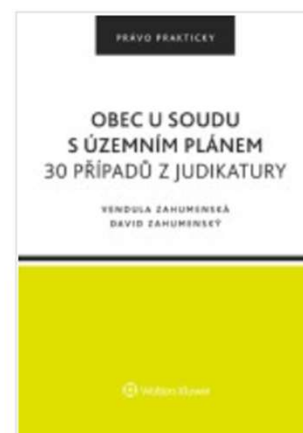
Špatný územní plán? Dáme to do pořádku!

www.investorzahumny.cz



Profesní vizitka

- právníčka
- územním rozvoj, územní plánování a stavební uzávěry, životní prostředí
- vzdělání: Právnická fakulta Masarykovy univerzity, kde v roce 2014 úspěšně obhájila i disertační práci
- (zatím) čtyři odborné knihy ([Wolters Kluwer](#)) a řadu článků a manuálů
 - Obec u soudu s územním plánem. 30 případů z judikatury
 - Obec a investor nad územním plánem. Změny regulace, náhrady za zmařené investice a veřejná infrastruktura
 - Smlouvy o rozvoji území obcí. Když je investor za humny
 - Územní plány před Nejvyšším správním soudem se zaměřením na otázky aktivní legitimace
 - Stavební zákon (183/2006 Sb.). Praktický komentář
 - Doporučení pro obce v oblasti výstavby a uzavírání smluv s investory (pro MMR)
 - **Novinka 2024: Změna klimatu v územním plánování: Jak (nejen) CO2 omezí vlastnická práva**
- spolupracuji se svým manželem v advokátní kanceláři AK David Zahumenský
- řadu let lektoruji odborné semináře pro obce
- projekt [Investor za humny](#)
 - pomáhám samosprávám s přípravou územních plánů, aby v nich bylo co nejméně chyb a aby dobře obstály u soudů



Publikace

Technické záležitosti

- Přestávka
- Dotazy
 - E-mailem
 - Budou zodpovězeny konkrétní dotazy v rozsahu do 15-20 minut práce
- Předpisy
 - Starý stavební zákon = zákon č. 183/2006 Sb. (nyní + přechodná ustanovení)
 - Nový stavební zákon = zákon č. 283/2021 Sb. (od 1. 7. 2024)
- Rozhodnutí správních soudů k dohledání na www.nssoud.cz



Proč se zabývat
územním
plánem?

Co to je územní plán

- Základní dokument (nejen) územního rozvoje
 - Mimořádně důležitý
 - Obce jej bohužel někdy podceňují
- Skrze něj se dá usměrňovat výstavba
 - Může omezovat vlastnické právo ve veřejném zájmu
- Může řešit kapacity veřejné infrastruktury
 - Místa ve škole
 - Pozemní komunikace
 - Veřejná prostranství
 - Životní prostředí (zelená infrastruktura)
- Je možné požadovat po stavebnících uzavření plánovací smlouvy
 - Podílet se na nákladech na budování veřejné infrastruktury
- Je možné nastavit podrobnou regulaci území
 - Územní plán s prvky regulačního plánu

Právní úprava

- základ právní úpravy: nový stavební zákon od. 1. 7. 2024 (+ „starý“ stavební zákon podle přechodných ustanovení)
- územní plán je základním nástrojem k regulaci územního rozvoje obce
 - je součástí hierarchie nástrojů územního plánování
 - problém s respektováním nadřazených a s podrobností (není to regulační plán, leda by tak zastupitelé rozhodli při rozhodnutí o pořízení nebo v zadání)
 - měl by působit dlouhodobě - koncepce
 - kontinuita územního plánování vs. změna poměrů
 - změny šité horkou jehlou dělají jen problémy
- **připravován v poměrně komplikovaném procesu (pozor na procesní chyby!)**
 - **střet přenesené a samostatné působnosti**
 - **výkon veřejné správy i v samostatné působnosti**
- je vydáván ve formě opatření obecné povahy
- závazný pro všechny na daném území (celé území obce)
- lze ho přezkoumat ve správním řízení (krajský úřad zkoumá zákonnost) nebo u správního soudu
 - o tom příště



Případ 1.:

Povinnost změnit
územní plán

Rozsudek NSS čj. 10 As 322/2016 – 58

Právní úprava

§ 16 NSTZ

Obec a kraj soustavně sledují uplatňování jimi vydané územně plánovací dokumentace a vyhodnocují je podle tohoto zákona. Dojde-li ke změně podmínek, za kterých byla územně plánovací dokumentace vydána, pořídí změnu příslušné územně plánovací dokumentace.

O co šlo

- Investor vlastnil pozemky v bývalém armádním areálu
- Investor chtěl realizovat „Obytný soubor Rezidence Moravské zahrady“
 - jeho provedení ovšem bránila skutečnost, že v územním plánu je území bývalého vojenského areálu vedeno jako „plocha vojenského útvaru“ bez úpravy funkčního využití
- Obec uzavřela s vlastníkem smlouvu o společném postupu při realizaci investic v bývalém vojenském areálu
- obec měla podle dotčeného vlastníka povinnost pořídit změnu územního plánu
 - Zastupitelstvo přijalo návrh investora na pořízení změny územního plánu, v roce 2012 však z této změny zastupitelstvo vyňalo právě ty změny, které se týkaly pozemků investora
 - **Vlastník podal na obec zásahovou žalobu**
 - Krajský soud žalobu zamítl, neboť dle jeho názoru nečinnost při pořízení změny územního plánu nezkracuje žalobkyni přímo na jejích právech

Rozsudek NSS

- Je pravda, že ve vztahu ke stěžovatelným pozemkům žalovaná dlouhodobě neplnila svou povinnost udržovat územně plánovací dokumentaci v souladu se skutečným stavem, kterou jí ukládá stavební zákon.
- S porušením § 5 odst. 6 stavebního zákona však není spojena žádná sankce, kontrolní mechanismus spočívá pouze v dohledu krajského úřadu nad činností (resp. nečinností) obce. Na základě několika podnětů (krajského úřadu i stěžovatelky) se žalovaná o změnu pokusila přijetím návrhu změny územního plánu č. IV z roku 2009, který jí předložila stěžovatelka. V roce 2012 však žalovaná vyňala změny týkající se pozemků stěžovatelky ze změny územního plánu usnesením zastupitelstva č. 3/1106/12. Změny žalovaná vyňala na základě objektivních hledisek
- Konkrétně se jednalo o místní referendum, podle kterého si občané obce Omice nepřejí výstavbu v lokalitě bývalého vojenského areálu, negativní stanovisko odboru životního prostředí ohledně rozšíření komunikace od vojenského areálu k přivaděči směrem na Rosice či nesouhlas dotčeného orgánu se zábořem pozemků určených k plnění funkcí lesa a se zásahem do krajinného prvku. Rovněž zde byl problém se zajištěním pitné vody, neboť stěžovatelka nezvládla zajistit vlastní zdroj a stávající obecní zdroj neměl dostatečnou kapacitu pro zásobování pitnou vodou dalších cca 570 osob, se kterými stěžovatelka počítala ve svém projektu.

Rozsudek NSS

- Ze sdělení ministerstva ze dne 27. 8. 2013 pak plyne, že stav vojenského areálu není vhodné řešit změnou územního plánu, ale pořízením územního plánu nového, neboť řešení bude mít zásadní dopady na široký okruh důležitých otázek týkajících se rozvoje území obce, urbanistické koncepce a koncepce technické infrastruktury
- Jak žalovaná, tak stěžovatelka upozornily NSS, že v době zahájení řízení o kasační stížnosti již probíhalo řízení o novém územním plánu žalované a stěžovatelka se jej aktivně účastnila
- Nelze tedy tvrdit, že žalovaná nevyvíjela aktivitu směrem ke změně funkčního využití bývalého vojenského areálu, její aktivita však dosud nepřinesla výsledek v podobě změny funkčního využití bývalého vojenského areálu.
- Přísně vzato tímto nekonáním žalovaná porušuje zákon a toto nekonání představuje také zásah ve smyslu § 82 s. ř. s.; je tedy splněna 3. a 4. podmínka pro přiznání ochrany před nezákonným zásahem. Soud ale zároveň upozorňuje na to, že žalovaná již několik posledních let neignoruje rozpor mezi skutečným stavem a územně plánovací dokumentací, a naopak pracuje na nápravě, která ale zatím nevyústila v nový územní plán a v nové funkční využití stěžovatelčiných pozemků.
- Pouhá skutečnost, že žalovaná dosud nepořídila nový územní plán, jak ji k tomu nabádá § 5 odst. 6 stavebního zákona, tedy nemůže v této situaci vést k (deklaratornímu) konstatování nezákonného zásahu, tím méně pak k výroku, jímž by soud zakázal žalované, aby v takovém (ne)konání pokračovala

Rozsudek NSS

- Jak již uvedl krajský soud, změna územního plánu je (stejně jako pořízení nového územního plánu) řízením zahajovaným z moci úřední a podatel podnětu k jeho zahájení se může domáhat pouze toho, že správní orgán na jeho podnět zareaguje, ne však výsledku tohoto řízení.
 - (To bude zajímavé ve vztahu k plánovacím smlouvám.)
- Tím, že žalovaná dosud neprovedla změnu územního plánu ve vztahu k bývalému vojenskému areálu, porušila objektivní právo, ne však veřejné subjektivní právo stěžovatelky. Obec totiž není povinna provést změnu územního plánu, jakmile se objeví subjekt, který by na jejím území chtěl uskutečnit podnikatelský záměr, bez ohledu na to, jak je doposud koncipováno využití jejího území.



Případ 2.:

Dotčené orgány

Rozsudek NSS ze dne 30. 11. 2022,
čj. 3 As 89/2020 – 51
(doplněno o rozsudek NSS ze dne
14. 12. 2023, čj. 2 As 108/2023 – 32)

Právní úprava

§ 2 , 54-55 a další NSTZ

Dotčené orgány uplatňují stanoviska, která nejsou rozhodnutím ve správním řízení a jejichž obsah je závazný pro pořizování územně plánovací dokumentace, územních opatření nebo vymezení zastavěného území, není-li při řešení rozporů stanoveno jinak.

Dotčené orgány uplatňují vyjádření k návrhu zadání územně plánovací dokumentace, vyhodnocení vlivů, návrhu zprávy o uplatňování územně plánovací dokumentace a návrhu zadání změny územně plánovací dokumentace.

Jsou-li v rámci procesu pořizování nástrojů územního plánování stanoveny lhůty pro uplatnění stanovisek nebo vyjádření a dotčený orgán v této lhůtě stanovisko nebo vyjádření neuplatní, k později uplatněnému stanovisku nebo vyjádření se nepřihlíží.

O co šlo

- V jedné obci došlo k rozšíření plochy pro občanské vybavení komerční
- Na základě stanoviska dotčeného orgánu (AOPK) došlo k podstatné úpravě po veřejném projednání návrhu – redukci plochy pro občanské vybavení
 - posuzované pozemky se nacházely ve třetí zóně ochrany přírody CHKO Jizerské hory, v níž se připouští vymezovat zastavitelné plochy výjimečně (do proluk).
 - **Důvody:** Z Politiky územního rozvoje ČR pro Specifickou oblast SOB7 Krkonoše – Jizerské hory, zpřesněné v Zásadách územního rozvoje Libereckého kraje jako Specifická oblast SOB5 mj. dále vyplývá úkol zmírňovat střety nadměrného zatížení cestovním ruchem se zájmy ochrany přírody v posuzovaném území. Dle odborného posouzení současná hmota budov Hotelu Premiér (jehož majitelem je navrhovatel a posuzované pozemky spoluutvářejí areál tohoto hotelu) představuje maximální možný zásah do krajiny a stavbu nelze dále rozvíjet do volné krajiny. Dotčený orgán tak dospěl k závěru, že vymezení zastavitelné plochy pro další rozvoj občanské vybavenosti by znamenalo nepřiměřený zásah do přírodních, architektonických i urbanistických hodnot v daném území, které jsou chráněny ve veřejném zájmu dle zvláštních právních předpisů.

Z rozsudku NSS

- stanovisko dotčeného orgánu je závazným podkladem, kterým je zastupitelstvo obce povinno se při tvorbě územního plánu řídit a od něhož se nesmí odchýlit. Stěžovatel v tomto ohledu stanoviska dotčených orgánů, respektive AOPK, žádným způsobem nenapadl, ani s nimi nepolemizoval.
- Proto se Nejvyšší správní soud... nemohl námitkami týkajícími se souladu konečného řešení ÚP s jedinečností dotčeného území z pohledu ochrany přírody a krajiny, blíže zabývat. **V tomto ohledu je zcela bezvýznamná i otázka, zda byly plochy v minulosti zastavěny či nikoli, jelikož důvodem pro vypuštění plochy X.29 bylo stanovisko AOPK, jako dotčeného orgánu (proti kterému stěžovatel nebrojil).**

Přezkum stanoviska ze strany obce

- Obec se bránila proti výsledku dohodovacího řízení
- Pořizovala nový územní plán, v němž vymezila nově zastavitelné plochy navržené k funkčnímu využití RI – rekreační využití
- Tyto plochy jsou ve stávajícím územním plánu zařazeny v nezastavěném území, ačkoliv již několik desítek let na nich stojí stavby pro rekreaci i trvalé bydlení. Důvodem vymezení těchto ploch je vytvoření předpokladu pro dodatečné povolení těchto staveb, které jsou jejich vlastníky řádně udržovány a jejichž odstranění nebylo nařízeno
- Dotčený orgán ochrany přírody vydal nesouhlasné stanovisko (z důvodu ochrany krajinného rázu)
- Pořizovatel územního plánu se obrátil na krajský úřad s žádostí o řešení rozporů
- KÚ po provedeném dohodovacím řízení formuloval výsledek řešení rozporů – plochy budou ponechány v dosavadním stavu jako nezastavěné území
- **KS určil, že výsledek řešení rozporů je nezákonným zásahem**
 - obec se může tímto způsobem domáhat ochrany práva na samosprávu (zahrnujícího rozhodování o rozvoji spravovaného území), do nějž je v průběhu pořizování územního plánu zasaženo výsledkem řešení rozporů. Ten je totiž pro další průběh pořizování územního plánu závazný
- **Kasační stížnost KÚ byla zamítnuta**

Rozsudek NSS

- Účelem dohodovacího řízení je tedy projednat možnosti, které se nabízejí a mohou spočívat v úpravě návrhu územního plánu, již by bylo možné akceptovat jak z hlediska orgánu územního plánování, tak z hlediska dotčeného orgánu (zde na úseku ochrany přírody a krajiny). Z podstaty dohodovacího řízení vyplývá, že výsledná dohoda orgánu územního plánování s dotčeným orgánem může mít podobu kompromisního řešení sporného prvku v předloženém návrhu územního plánu.
- Výsledkem dohodovacího řízení tedy může být modifikace návrhu územního plánu, kterou následně pořizovatel územního plánu promítne do návrhu v další fázi pořizování územního plánu
- obec, pro jejíž území je územní plán pořizován, nemá v rámci dohodovacího řízení postavení účastníka
- je třeba zdůraznit, že krajský soud žalobě vyhověl právě z důvodu, že se stěžovatel ve výsledku řešení rozporů, jehož součástí je negativní stanovisko k možnosti vymezení zastavitelných ploch..., nezabýval přijatelností kompromisního řešení, které by bylo šetrnější k právu žalobkyně na samosprávu, neboť by v dostatečné míře akceptovala jí sledovaný zájem



Případ 3.:

Podstatná úprava

Rozsudek NSS ze dne 23. 3. 2023, čj.
7 AS 297/2022 – 34

Právní úprava

■ Zejména § 103 NSTZ

- Dojde-li na základě projednání k upravení návrhu územně plánovací dokumentace, při němž jsou nově negativně dotčeny veřejné zájmy nebo v případě územního plánu nebo regulačního plánu negativně dotčeno vlastnictví pozemků a staveb a dotčený orgán ani vlastník neměli možnost k upravené dokumentaci uplatnit stanovisko nebo připomínku, nařídí pořizovatel bez zbytečného odkladu nové projednání v rozsahu podstatné úpravy. Za podstatnou úpravu se nepovažuje zúžení návrhu na nejvhodnější variantu ani jiný způsob grafického vyjádření nebo vnitřního uspořádání prostorových dat.
- Pořizovatel si k podstatné úpravě návrhu územního rozvojového plánu, zásad územního rozvoje a územního plánu vyžádá stanovisko orgánu ochrany přírody podle § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny a stanovisko příslušného úřadu, ve kterém bude stanoveno, zda je nutné vyhodnocení vlivů upravit nebo zda vyžaduje podstatná úprava doplnit posouzení vlivů na životní prostředí. Stanovisko příslušný úřad vydá do 20 dnů od doručení žádosti pořizovatele. Příslušný orgán ochrany přírody doručí stanovisko pořizovateli a příslušnému úřadu nejpozději 7 dní před uplynutím lhůty podle věty druhé.
- Podstatná úprava se projednává v rozsahu měněných částí
- společné jednání a veřejné projednání lze spojit.
- Stanoviska, připomínky a vyjádření je možné uplatnit jen k podstatné úpravě, jinak se k nim nepřihlíží.

Právní úprava

- § 172 odst. 5 správního řádu
- Jestliže by vyřízení námítky vedlo k řešení, které přímo ovlivní oprávněné zájmy některé osoby jiným způsobem než návrh opatření obecné povahy, a není-li změna zjevně též v její prospěch, zjistí správní orgán její stanovisko.
- Podle NSTZ jen připomínky!

O co šlo

- v územním plánu středočeské obce došlo po veřejném projednání ke změně regulace, která spočívala ve vypuštění „domů s pečovatelskou službou“ **z přípustného využití plochy a přesunu této kategorie staveb do režimu podmíněného přípustného využití**, za současného stanovení podmínky nenarušení „obytného charakteru území“
- Nebylo nařízeno opakované veřejné projednání
- Vlastník se ke změně nemohl vyjádřit
- Krajský soud návrh na zrušení části opatření obecné povahy zamítl
- Uvedená podmínka nepředstavuje podstatný zásah do práv navrhovatelky
 - Regulace nevylučuje umístění domu s pečovatelskou službou do zástavby, přičemž plně koresponduje s deklarovanou urbanistickou koncepcí územního plánu.
 - Změna územního plánu pak podle krajského soudu nebyla ani svévolná, ani diskriminační.
 - Zařazení domů s pečovatelskou službou do režimu podmíněného užití je výsledkem zpracování námitek dotčených osob, přičemž je aplikováno na všechny obytné plochy na území města.

Rozsudek NSS

- Nejvyšší správní soud poukazuje na výklad k otázce opakovaného veřejného projednání návrhu územního plánu uveřejněný na portále Ministerstva pro místní rozvoj, které jako ústřední správní úřad ve věcech územního plánování v rámci své metodické činnosti usměrňuje a sjednocuje výkon státní správy a praxi orgánů územního plánování.
- Ministerstvo za podstatnou úpravu návrhu definuje situace, kdy jsou úpravou návrhu územního plánu nově dotčeny veřejné zájmy (dotčený orgán nemohl uplatnit své stanovisko), nebo jsou úpravou nově dotčena vlastnická práva (vlastník nemohl uplatnit námitku), nebo je-li úpravou podstatně změněn návrh řešení (veřejnost nemohla uplatnit své připomínky).
- Také z webových stránek Ústavu územního rozvoje (jako organizační složky státu zřízené za účelem poskytování odborného zázemí a pomoci při výkonu kompetencí Ministerstva pro místní rozvoj, předmětem jehož činnosti je také metodická činnost v oboru územního plánování) lze zjistit, že za podstatnou úpravu návrhu územního plánu se považuje i taková změna územního plánu, ke které mohly být uplatněny nové námitky vlastníků pozemků a staveb dotčených touto úpravou.

Rozsudek NSS

- Nejvyšší správní soud v minulosti typizoval jednotlivé případy podstatných změn... Tyto formální předpoklady je však nutné porovnávat s materiálním předpokladem, který představuje objektivní změna charakteru řešeného území v podstatných rysech.
- Požadavek na objektivní posouzení podstatnosti změn v území znamená, že ačkoliv zásah může být citelný pro konkrétního vlastníka, je nutné změnu charakteru území posuzovat globálně; nikoli z pohledu jednoho adresáta regulace
- Krajský soud správně poukázal i na to, že (při změně regulace) nedošlo k objektivní změně charakteru území. Podmínka nenarušení dopravy a obytného charakteru území nenastavuje žádné konkrétní hmotné nebo prostorové, přičemž fakticky vyplývala již z urbanistické koncepce územního plánu. Podmínka nenarušování charakteru území, do kterého je stavba umísťována, pak vyplývá přímo ze stavebního zákona

Rozsudek NSS

- Nejvyšší správní soud dodává, že ve prospěch stanovené podmínky hovoří i její geneze. Jak vyplývá ze správního spisu, pořizovatel jejím doplněním reagoval na konkrétní námitky dotčených osob. Ze stejného důvodu nepovažuje soud za relevantní ani námitku stěžovatelky, podle které byl proces přijímání územního plánu účelově veden za cílem zmaření jejího záměru.
- Podmínku, která vznikla v reakci na četné námitky a která se vztahuje na všechny obytné plochy, nelze považovat za cílově směřovanou jen vůči stěžovateli. Lze dodat, že předmětná podmínka stavbu domu s pečovatelskou službou nevylučuje.

Rozsudek NSS ze dne 24. 7. 2014, čj. 9 AOs 3/2013-31

- Navrhovatel poukazoval zejména na překvapivost přijatého regulativu, který byl původně v návrhu změny územního plánu stanoven ve výši 12 m, a k jehož změně došlo až na základě vyhovění námitkám některých obyvatel obce... Současně namítl, že není zřejmé, na jakém právním či faktickém základě bylo usnesení přijato, jaký význam má stanovené omezení pro rozvoj obce a z jakého důvodu byla zvolena výška právě 8 m; zastupitelstvu obce přitom muselo být známo, že je omezení zcela v rozporu se sledovaným cílem navrhovatele...
- **V projednávané věci se jednalo o změnu územního plánu, která je svým rozsahem podstatně užší, nežli například nově přijímaný územní plán. V měřítku stovek či tisíců upravovaných ploch a parametrů bude závažnost změny konkrétního regulativu zpravidla hodnocena jinak, nežli u úzce vymezené změny územního plánu... Nejvyšší správní soud se ztotožnil se závěrem krajského soudu v otázce nutnosti umožnit navrhovateli vyjádřit se ke schválené úpravě změny územního plánu, korigoval však jeho kategorický názor na povinnost stěžovatelky opakovat veřejné projednání návrhu, neboť dle jeho názoru je v dané situaci možno zvážit použití § 172 odst. 5 správního řádu.**



Případ č. 4:

Přiměřený zásah do VP

Rozsudek Krajského soudu v Praze ze
dne 17. 12. 2020, čj. 50 A 6/2016-192

Právní úprava

- § 98 odst. 2, 3 a 5 NSTZ:

- S ohledem na cíle a úkoly územního plánování zpracuje pořizovatel v součinnosti s určeným zastupitelem návrh vyhodnocení připomínek uplatněných k návrhu územně plánovací dokumentace, **včetně jeho odůvodnění**, je-li navrženo připomínce nevyhovět nebo vyhovět pouze částečně. Věcně související připomínky lze vyhodnotit společně.
- Návrh vyhodnocení připomínek nesmí být v rozporu s právními předpisy, se stanovisky dotčených orgánů nebo s výsledkem řešení rozporů a s politikou územního rozvoje a nadřazenou územně plánovací dokumentací.
- Pořizovatel zašle bezodkladně návrh vyhodnocení připomínek a návrh výběru nejvhodnější varianty dotčeným orgánům a vyzve je, aby k nim ve lhůtě 30 dnů od obdržení uplatnily stanoviska. Neuplatní-li dotčený orgán stanovisko v uvedené lhůtě, má se za to, že s návrhy pořizovatele souhlasí.
- § 99 odst. 1 a 3: Určený zastupitel může předložit zastupitelstvu návrh výběru nejvhodnější varianty a návrh vyhodnocení připomínek uplatněných k návrhu územně plánovací dokumentace k projednání.
- Nesouhlasí-li zastupitelstvo s návrhy, vrátí je určenému zastupiteli se svými pokyny k úpravě, v opačném případě je vezme na vědomí.

O co šlo

- V jedné středočeské obci změnili územní plán: novým územním plánem byly zastavitelné plochy (pro výstavbu domů) přesunuty do ploch územní rezervy pro občanské vybavení

Z rozsudku

- Úkolem soudu tak není určovat, jakým způsobem má být určité území využito, a aktivně tak dotvářet územní plánování, ale pouze korigovat extrémy. V procesu územního plánování dochází k vážení řady zájmů soukromých i veřejných a výsledkem pak musí být rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými při zachování právem předvídané proporcionality a ochrany základních práv před svévolnými a excesivními zásahy. Obecné rozhodnutí o distribuci zátěže v rámci určitého území při zachování výše zmíněných zásad je politickou diskrecí konkrétního zastupitelského orgánu územní samosprávy a vyjadřuje realizaci práva na samosprávu konkrétního územního celku.
- Z judikatury NSS rovněž vyplývá, že územní plánování nemůže být činností zcela nahodilou, nepředvídatelnou a svévolnou. Proto je žádoucí, aby se pořizovatel územního plánu snažil respektovat předchozí územně plánovací dokumentaci téhož stupně a na základě ní přijaté dokumentace nižšího stupně. NSS rovněž zformuloval právní názor, že je nutno s přihlédnutím k principům právní jistoty a legitimního očekávání respektovat kontinuitu územního plánování.
- Na druhou stranu však zároveň zdůraznil, že požadavek na kontinuitu nesmí znemožnit revizi existujícího stavu. Pokud tedy z určitých důvodů dojde ke změně původní koncepce a nově přijímaný územní plán se tím dostane do nesouladu s předchozí dokumentací téže či nižší úrovně, nemůže v tom být spatřována nezákonnost. Tento nesoulad je totiž pojmovým znakem každé změny územně plánovací dokumentace. Vázanost předchozí územně plánovací dokumentací téhož či nižšího stupně by vedla k absolutní neměnnosti poměrů v území.

Z rozsudku

- K posouzení dodržení principu proporcionality soud uvádí, že nástroj, který k dosažení těchto cílů odpůrce zvolil, tj. převedení pozemků navrhovatele z režimu zastavitelných do režimu nezastavitelných pozemků v územní rezervě, nelze považovat za vhodný, respektive vhodně použitý.
- Územní rezerva tak představuje plochu (koridor), u níž se má možnost jejího budoucího využití teprve prověřit.
- Odpůrce zde naopak přímo stanovil podmínky pro jejich zastavitelnost (nikoliv pouhé prověřování). To je však něco, co by mělo být až výsledkem prověřování jakožto účelu stanovení územní rezervy. Odpůrce tedy spíše vyňal dotčené pozemky odpůrce ze zastavitelných ploch za současného vymezení územní rezervy s jakousi rozvazovací podmínkou, jejímž splněním podmínil budoucí prověřování zastavitelnosti. K tomu však územní rezerva neslouží. Tímto se zároveň odpůrce zbavil povinnosti potřeby a plošné nároky využití dotčených pozemků navrhovatele aktivně prověřovat odložením této povinnosti až do doby splnění stanovených podmínek.

Z rozsudku

- Podle zdejšího soudu rovněž nelze říci, že by do vlastnického práva navrhovatele bylo novým územním plánem, respektive změnou režimu jeho dotčených pozemků na nezastavitelné se současným zařazením do územní rezervy, zasaženo nejšetrnějším z možných způsobů. Lze sice mít za to, že tento krok představuje mírnější opatření než jejich vynětí ze zastavitelných ploch a zařazení mezi pozemky nezastavitelné bez dalšího.
- Na druhou stranu však zjevně připadaly do úvahy další (mírnější) způsoby, které by ještě byly rozumně schopny dosáhnout odpůrcem požadovaných cílů. Z nového územního plánu ani ze samotných vyjádření odpůrce totiž neplyne, z jakého důvodu nebylo možné přistoupit k etapizaci výstavby na pozemcích navrhovatele, či dokonce ke kombinaci etapizace na části pozemků a územní rezervy (včetně vynětí ze zastavitelnosti) na zbylých pozemcích. V určitém rozsahu, který by ještě byl rozumný a byl způsobilý dosáhnout cílů nového územního plánu, by část pozemků navrhovatele zůstala zastavitelná a pro další etapy by byly stanoveny splnitelné časové a věcné podmínky.
- Nebo (v případě kombinace uvedených nástrojů územního plánování) mohla být část pozemků etapizována a část znovu prověřena v rámci územní rezervy. Odpůrce namísto toho převedl dotčené pozemky navrhovatele v plném rozsahu do územní rezervy a vyňal je z režimu zastavitelnosti. Odpůrce nadto zcela neoprávněně ignoruje fakt, že zčásti již navrhovatel má některé infrastrukturní požadavky pokryty (zásobování vodou, stejně jako připravenost navrhovatele podílet se i na realizaci další potřebné infrastruktury či uhradit příspěvek obci, což by mohlo najít odraz ve vhodně formulovaných podmínkách etapizace).

Z rozsudku

- Další nástroj, který by vlastnické právo navrhovatele zasahoval mírněji, mohlo podle zdejšího soudu představovat smluvní ujednání mezi odpůrcem a navrhovatelem, kterým by se navrhovatel zavázal nést v domluveném rozsahu náklady vybudování potřebné infrastruktury tak, aby podmínky stanovené pro další výstavbu v lokalitě dotčených pozemků navrhovatele byly splněny za jeho spoluúčasti při současném zachování alespoň částečné zastavitelnosti jeho pozemků.
- Mohlo by se jednat o plánovací smlouvu či jinou (nepojmenovanou) smlouvu o rozvoji území obce. Takto by, a to zejména v kombinaci s jinými opatřeními (etapizace; pouze částečné zřízení územní rezervy), mohlo být dosaženo vybudování potřebné infrastruktury, jejíž neexistenci odpůrce představuje jako jednu z hlavních překážek výstavby na dotčených pozemcích navrhovatele a kterou zároveň tuto výstavbu podmiňuje, a to za finanční spoluúčasti navrhovatele.
- Z provedeného dokazování vyplývá, že se navrhovatel několikrát snažil uzavření takové smlouvy docílit a byl to spíše odpůrce, kdo odmítal dosažení rozumného kompromisu reflektujícího vedle racionálních požadavků obce i oprávněné zájmy navrhovatele).



Případ č. 5:

Pasivní vlastník

Rozsudek NSS ze dne 28. 6. 2023, čj.
7 As 247/2022 – 34

Právní úprava

- § 307 odst. 2 NSTZ

- Návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je také nepřípustný, obsahuje-li pouze důvody, které navrhovatel neuplatnil v řízení o vydání opatření obecné povahy, ač tak učinit mohl; to neplatí, jde-li o opatření obecné povahy podléhající posouzení vlivů na životní prostředí.

O co šlo

- Územní plán Plzeň nastavil nové regulativy pro lokalitu Sídliště Doubravka (prostorové a kompoziční požadavky na rozvoj lokality a ochranu a rozvoj jejích hodnot), a to v doplněných slovech „chránit střešní krajinu souborů staveb vytvářejících jeden kompoziční celek, tj. na příklad chránit typickou střešní krajinu modernistických sídlišť sestávající z rovných střech“.
- důvodem pro podání návrhu je záměr navrhovatele (společenství vlastníků a dvou fyzických osob) provést zastřešení bytového domu na pozemku
 - K zastřešení mělo dojít valbovou střechou s menším přesahem a s mírným sklonem 13°
 - I přes kladné závazné stanovisko Magistrátu města Plzně ohledně souladu záměru s územně plánovací dokumentací nicméně žádost společenství o realizaci nového zastřešení Úřad městského obvodu Plzeň 4 zamítl.
 - Toto rozhodnutí ke dni podání návrhu nenabýlo právní moci, neboť proti němu bylo podáno odvolání.
 - V odůvodnění rozhodnutí však bylo uvedeno, že stavební záměr neplní podmínku pro prostorové a kompoziční požadavky na rozvoj lokality a ochranu a rozvoj jejích hodnot chránit střešní krajinu, které byly nově stanoveny částí 4_26 územního plánu
- NAVRHOVATELÉ BYLI PASIVNÍ

Z rozsudku

- V nyní projednávané věci není sporné, že stěžovatelé v procesu přijímání změny územního plánu nevznesli výhrady, v nichž by namítali neproporcionálnost navrhovaného řešení. Námitky tohoto typu uplatnili až ve svém návrhu na zrušení opatření obecné povahy před krajským soudem. Svoji procesní pasivitu stěžovatelé nezpochybňují ani v kasační stížnosti. Namítají však, že dotčená změna územního plánu představuje zjevný zásah do jejich práv (práva vlastnického), přičemž s ohledem na technickou povahu požadavku na zachování rovných střech nebylo v jejich možnostech, aby bez pomoci odborných osob dopady tohoto požadavku posoudili.
- Ačkoli mají stěžovatelé pravdu, že procesní pasivita navrhovatele ve fázích správního řízení by měla být posuzována s přihlédnutím ke všem individuálním okolnostem případu..., tento požadavek je kladen především na přezkum v rámci třetího a čtvrtého kroku algoritmu přezkumu opatření obecné povahy.
- Pokud jde o pátý krok algoritmu (tedy proporcionalita opatření obecné povahy), citované usnesení rozšířeného senátu dospělo k závěru, že navrhovatelům sice pasivita v průběhu pořizování opatření obecné povahy (procesně) nebrání podat návrh na jeho zrušení, tj. nemůže být důvodem nepřípustnosti návrhu, má však v zásadě rozhodující vliv na (věcný) výsledek řízení o návrhu, a to právě takový, že jejich návrh musí být zamítnut, je-li napadána toliko proporcionalita opatření.

Z rozsudku

- Podle názoru NSS požadavek územního plánu chránit „*typickou střešní krajiny modernistických sídlišť sestávající z rovných střech*“, relevantní v nyní projednávané věci, v žádném případě typově nepředstavuje omezení na vlastnickém právu stěžovatelů tak výrazné intenzity, jež by se blížila vyvlastnění.
- Sami stěžovatelé ve svém návrhu připustili, že realizace rovného zastřešení je proveditelná, obnáší toliko zvýšené (podle stěžovatelů nepřiměřené) nároky z hlediska ekonomického, technického, ekologického a bezpečnostního. Námitky stěžovatelů tak míří právě na *proporcionalitu* uvedeného požadavku rovného zastřešení, což je však přesně otázka, která má být primárně řešena v procesu přijímání územního plánu, nikoli v rámci jeho soudního přezkumu. Pokud byli stěžovatelé v tomto procesu pasivní, nemohou svoji procesní neaktivitu nyní dohánět v řízení před správními soudy.
- V souladu s výše uvedenou judikaturou je proto přezkum nyní napadeného opatření obecné povahy omezen a nelze se zabývat jeho proporcionalitou. Výjimka příliš intenzivního zásahu se neuplatní, neboť změny ve způsobu zastřešení nepředstavují zásah do vlastnického práva blížící se svojí intenzitou vyvlastnění. Pokud navíc není splněn tento základní předpoklad výrazné intenzity zásahu do vlastnického práva, jsou zbylé důvody, jimiž se stěžovatelé snaží svoji procesní neaktivitu v procesu přijímání změny územního plánu ospravedlnit, bezpředmětné.
- Požadavek na rovné zastřešení, ačkoli jde o požadavek technický, stejně jako jeho dopad na již existující zástavbu, totiž nejsou okolnostmi, které by stěžovatelům znemožnily účast na procesu přijímání opatření obecné povahy.



Případ č. 6:

Odůvodňujte

Rozsudek NSS ze dne 5. 2. 2024, čj. 10
As 273/2023-44

O co šlo

- V malé obci proběhlo referendum o této otázce:
 - *„Požadujete, aby v k. ú. Karlík nevznikaly nové zastavitelné plochy jiné než pro ochranu přírody a krajiny, pro veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu, pro snižování nebezpečí ekologických a přírodních katastrof a pro odstraňování jejich důsledků, pro vodní hospodářství a pro zlepšení podmínek pro účely rekreace a cestovního ruchu, například cyklistické stezky či hygienická zařízení?“*
- Mj. na základě toho došlo k pořizování změny ÚP
- Stěžovatelé namítali:
 - Pokud by územní plán respektoval závěr přijatý v referendu, neměl v katastrálním území odpůrkyně vymezovat žádné nové zastavitelné plochy pro jiné účely než vyjmenované v položené otázce. To se však nestalo, protože územní plán na pozemcích jiných vlastníků vymezil zastavitelné plochy Z1 až Z7 a Z10, zatímco stěžovatelům vymezení zastavitelné plochy na jimi spoluvlastněném pozemku neumožnil právě s odkazem na chybný výklad otázky položené v referendu.
- Stěžovatelé již v prvních námitkách upozorňovali, že jimi vlastněný pozemek je stavební prolukou (tj. je v zastavěném území)

Z rozsudku NSS

- Na rozhodnutí o námitkách jsou kladeny stejné požadavky jako na jiná správní rozhodnutí, a to včetně požadavku na jeho přezkoumatelnost. Současně platí, že požadavky vznášené vůči zastupitelstvu obce, pokud jde o detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami vlastníka pozemku uplatněnými proti územnímu plánu, nesmějí být přemrštěné.
- Současně je třeba zohlednit, že odůvodnění rozhodnutí o námitce je součástí odůvodnění celého opatření obecné povahy, a proto je třeba je vnímat v souvislostech. Odůvodnění rozhodnutí o námitce proto netrpí nepřezkoumatelností, je-li z odůvodnění rozhodnutí o námitce nebo z odůvodnění celého opatření obecné povahy zřejmé, jak byla daná problematika uvedená v námitce řešena.

Z rozsudku NSS

- Ve vypořádání námitek odpůrkyně stěžovatelům odpověděla, že pořízení územního plánu je výkonem samostatné působnosti obce a volba vyhovujícího řešení náleží zastupitelstvu. Vlastník pozemku navíc nemá právo na to, aby jeho nemovitost byla zařazena do určitého způsobu využití.
- Dále uvedla, že dotčený pozemek není v současné době vymezen k zastavění a s ohledem na výsledek referenda není nyní možné tak učinit. S ohledem na výsledek referenda jsou vymezeny pouze zastavitelné plochy pro bydlení o menších výměrách, které se nacházejí v intravilánu obce, doplňují proluky v území a je pro ně stanovena další regulace. Vzhledem k tomu, že v současné době není dotčený pozemek určen k zástavbě, nedochází k nezákonnému zásahu do vlastnických práv navrhovatelů a není ani právní nárok na změnu v území, kterou požadují.
- Dále uvedla, že dotčený pozemek není součástí zastavěného území vymezeného územním plánem a nebyl součástí ani zastavěného území vymezeného ke dni 1. 1. 2007 Městským úřadem Černošice. Referendem bylo rozhodnuto, že nebudou vznikat nové zastavitelné plochy. Z toho důvodu není možné na dotčeném pozemku mimo vymezené zastavěné území vymezit zastavitelnou plochu.

Z rozsudku NSS

- Úvodem je třeba především upozornit, že stavební zákon činí rozdíl mezi zastavěným územím (§ 58 stavebního zákona) a zastavitelnou plochou [§ 2 odst. 1 písm. j) stavebního zákona]. Zatímco stěžovatelé se dožadovali posouzení, jestli je jejich pozemek stavební prolukou a jako takový patří na základě § 58 odst. 2 písm. b) stavebního zákona do *zastavěného území* obce, převážná většina odpovědí odpůrkyně se týkala toho, proč nelze pozemek stěžovatelů v souladu s výsledkem místního referenda vymezit jako *zastavitelnou plochu*. Otázka položená občanům odpůrkyně v místním referendu se totiž týkala právě budoucího vzniku nových zastavitelných ploch
- Zde NSS upozorňuje na výše uvedený rozdíl mezi zastavěným územím a zastavitelnou plochou. Otázka položená v místním referendu se skutečně týkala potenciálních nových zastavitelných ploch v obci, nijak se však netýkala jejího zastavěného území. Ani tuto odpověď tedy podle NSS nelze považovat za dostatečnou, protože stěžovatelé nedostali odpověď na svou základní námitku spočívající v tom, že jejich pozemek je stavební prolukou a již jen na základě stavebního zákona tedy má být součástí zastavěného území.

Z rozsudku

Konečně NSS neshledal dostatečným ani závěr odpůrkyně, že pozemek stěžovatelů nebyl součástí ani zastavěného území vymezeného ke dni 1. 1. 2007 Městským úřadem Černošice. Ani zde se odpůrkyně nevyjádřila k námitce stěžovatelů, která, jak NSS opakuje, spočívala v tom, jestli je jejich pozemek stavební prolukou, a je tedy již ze zákona součástí zastavěného území obce.

NSS navíc již dříve opakovaně dospěl k závěru, že v případech, kdy obec přejímá původní územní regulaci do nově vydaného územního plánu, je třeba navrhovatelům přiznat plnou soudní ochranu. Obec totiž dosavadní regulaci novým územním plánem odstraňuje, začíná takříkajíc „s čistým stolem“ a do práv dotčených subjektů tak zasahuje v celém rozsahu nově, neboť vše je otevřeno ke změnám. Obec proto nemůže spoléhat na jakousi imunitu vůči soudnímu přezkumu jen proto, že se nově uložené omezení na právech shoduje s nějakým dřívějším.

Podle NSS je uvedený závěr třeba vztáhnout i na hledisko kvality odůvodnění rozhodnutí o námitkách v nynější věci. Za dostatečné vypořádání námitek stěžovatelů tedy nelze považovat, pokud se odpůrkyně pouze odvolala na podobu zastavěného území z roku 2007.



Případ č. 7:

Ve veřejném zájmu

Rozsudek NSS ze dne 8. 11- 2017, čj. 8
As 25/2017-67

Právní úprava

§ 1 odst. 3 NSTZ: Účelem stavebního zákona je zajistit integrovanou ochranu veřejných zájmů při územním plánování, povolování staveb a výstavbě a vytvářet podmínky pro udržitelný rozvoj území a zvyšování kvality vystavěného prostředí, architektury a stavební kultury.

§ 12 písm. r) – pojmy:

Limitem využití území omezení změn v území z důvodu ochrany veřejných zájmů, vyplývající z právních předpisů, nebo stanovené na základě jiných právních předpisů, nebo vyplývající z vlastností území.

§ 18 odst. 1: Orgány územního plánování a stavební úřady postupují při výkonu své působnosti ve vzájemné součinnosti s dotčenými orgány chránícími veřejné zájmy podle jiných právních předpisů.

§ 39: Úkolem územního plánování je ve veřejném zájmu zejména...

O co šlo

- Obec vymezila v změnu územního plánu nové zastavitelné plochy v rámci ploch sportu a rekreace k vytvoření nové funkční plochy pro motokrosový sport
- Obec podle svého názoru vytvořila ve svém území prostor pro provozování motokrosového sportu, který má v obci mnohaletou tradici, čímž uspokojila potřeby současné generace.
- Současně naplnila i § 2 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), jelikož tímto způsobem naplňuje potřeby svých občanů a rozvíjí své území. Zájem na rozvoji motokrosového sportu považovala za veřejný zájem
- Dále uvedla, že díky legalizaci motokrosové trati na území obce dojde k úbytku jízd po lesních i nelesních pozemcích v okolí obce, které k takovému účelu nejsou určeny, čímž lze předejít případným zraněním osob při střetu s motocyklistou.
- Podle obce není rozhodující, že vybudování motokrosové trati není v zájmu všech občanů obce, ale pouze některých z nich. Na území obce se vyskytují i další sportoviště či stavby, které jsou podle názoru stěžovatelky ve veřejném zájmu i přesto, že je nevyužívají všichni občané obce (např. fotbalové hřiště, dětské hřiště apod.)

Z rozsudku NSS

- Nejvyšší správní soud při přezkouvání opatření obecné povahy nenalezl úvahy o jeho souladu s cíli a úkoly územního plánování. Stěžovatelka v odůvodnění opatření obecné povahy uvedla pouze, že [v] okolí města S. není pro motokrosový sport vymezena žádná motokrosová trať. Pro provozování motokrosového sportu jsou užívány lesní i nelesní pozemky v okolí města S. a v okolí okolních obcí. Vymezení motokrosově trati v nové zastavitelné ploše má zabránit devastaci lesních a nelesních pozemků a nabídnout zájemcům o tento sport regulérní plochu pro jeho provozování.
- Vymezením plochy se zvýší bezpečnost návštěvníků a uživatelů lesních pozemků. Vlastníci pozemků s využitím zastavitelné plochy TS2 pro motokrosovou trať souhlasí. Jedná se jen o vyjádření motivace, pro kterou stěžovatelka přistoupila ke změně územního plánu. Odůvodnění souladu změny územního plánu s cíli a úkoly územního plánování však i v této části opatření obecné povahy chybí.

Z rozsudku

- Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem zdůrazňuje, že z hlediska naplnění cílů a úkolů územního plánování není rozhodné, že se motokrosová dráha využívala jako tréninková dráha se souhlasem vlastníků pozemku cca 15-20 let, ale nebyla zahrnuta do ÚPO Hrádek. Existence nepovolené stavby v území řešeném změnou č. 2 územního plánu a potřeba vlastníka stavbu dodatečně povolit není dostatečným důvodem pro prosazovanou změnu územního plánu.
- V posuzované věci jsou nadto požadavky na náležité zdůvodnění změny územního plánu z hlediska cílů a úkolů územního plánování umocněny množstvím námitek dotčených osob, které proti vytvoření plochy pro motokrosový sport v předmětném území brojí, majíce za to, že změna č. 2 územního plánu reflektuje pouze soukromé zájmy investora, který usiluje o legalizaci nepovolené motokrosové dráhy, a nikoli veřejný zájem na udržitelném rozvoji území.

Z rozsudku

- Podstatou změny č. 2 územního plánu je změna nezastavitelného území na území zastavitelné, v němž stěžovatelka vytvořila nové funkční plochy pro motokrosový sport. K vymezení nově zastavitelných ploch poukazuje Nejvyšší správní soud na ustanovení § 55 odst. 3 stavebního zákona, podle něhož další zastavitelné plochy lze změnou územního plánu vymežit pouze na základě prokázání nemožnosti využít již vymezené zastavitelné plochy a potřeby vymezení nových zastavitelných ploch.
- Toto zdůvodnění nemůže být pouze formální, ale musí být komplexní a obsahovat vyhodnocení předpokládaných důsledků tohoto řešení. Obec tedy musí v potřebné a přezkoumatelné míře podrobnosti zdůvodnit, které zastavitelné plochy jsou dosud nevyužity a proč je použít k nové výstavbě nelze. Napadené opatření obecné povahy je proto nepřezkoumatelné také v části, v níž hodnotí potřebu vymezení nové zastavitelné plochy.



Případ č. 8:

ZÚR jako důvod

Rozsudek NSS ze dne 22. 4. 2024, čj.
4 As 245/2023 - 36

Právní úprava

- § 73 odst. 3, 4 a 5 NSTZ
 - Nadřazená územně plánovací dokumentace je závazná pro obsah navazující územně plánovací dokumentace. K části navazující územně plánovací dokumentace, která je v rozporu s nadřazenou územně plánovací dokumentací, se nepřihlíží.
 - Je-li to účelné, navazující územně plánovací dokumentace zpřesňuje rozsah ploch a koridorů vymezených v nadřazené územně plánovací dokumentaci.
 - Zpřesněním podle odstavce 4 se rozumí vymezení ploch a koridorů v území zahrnutém do plochy nebo koridoru vymezeného v nadřazené územně plánovací dokumentaci. Zpřesněním plochy nebo koridoru se upřesňuje také území, k němuž se vztahují podmínky stanovené v nadřazené územně plánovací dokumentaci pro zpřesňovanou plochu nebo koridor.

O co šlo

- územním plánem Libouchec nově funkčně vymezen jako plocha s využitím zemědělským (AZ) oproti zařazení předmětného pozemku do plochy s funkčním využitím území výroby příměstského typu (VP) v původním územním plánu
- Jako zásadní skutečnost odpůrkyně ve vyhodnocení citované připomínky shledala změnu právního prostředí při přijímání územního plánu Libouchec oproti přijímání původního územního plánu, jelikož nově účinná právní úprava kladla podstatně vyšší důraz na koordinaci veřejných a soukromých zájmů.
- Krajský soud dále citoval část vyhodnocení zmíněné připomínky navrhovatelky v odůvodnění územního plánu Libouchec a konstatoval, že podle něho s přihlédnutím k Zásadám územního rozvoje Ústeckého kraje a Územní studii krajiny pro správní území obce s rozšířenou působností Ústí nad Labem dospěla odpůrkyně k závěru o převážení veřejného zájmu na ochraně zemědělského půdního fondu a přírody nad principem kontinuity územního plánování.

Z rozsudku NSS

- Odpůrkyně totiž poukázala na stanoviska dotčených orgánů uplatněná v procesu pořizování územního plánu a nutnost zajistit soulad územního plánu se zásadami územního rozvoje a s Politikou územního rozvoje České republiky. Ve vztahu k dotčenému pozemku stěžovatelky přitom ze zásad územního rozvoje vyplývá požadavek „*sledovat rozvojový záměr na zřízení výrobní a obslužné zóny Libouchec - Žďárek, zahrnutý nebo připravovaný v rámci územního plánu dotčené obce, s ohledem na citlivost území vůči vlivům nadmístního významu na úseku dopravy, ochrany přírody a krajiny aj.*“
- Nejvyšší správní soud v této souvislosti doplňuje, že popsáný negativní postoj nezvrátilo ani stěžovatelkou odkazované ustanovení zásad územního rozvoje, podle něhož bylo úkolem odpůrkyně zohlednit rozvoj lokality Žďárek, jelikož samo o sobě nezakázalo odpůrkyni zcela vypustit plochu P6 z územního plánu, resp. provést změnu jejího funkčního využití. V tomto ohledu odpůrkyně zohlednila i územní studii, která uvádí, že ve vztahu k dotčenému pozemku je nutno chránit přírodní hodnoty s vyloučením dalších stavebně investičních aktivit.
- Součástí územní studie je rovněž Výkres vymezení navržených změn ve využívání ploch, ze kterého mimo jiné plyne, že plocha P6, která v době účinnosti předchozího územního plánu zahrnovala rovněž pozemek parc. č. 1259/1, byla označena jakožto rozvojová plocha k vypuštění. Územní studie proto z důvodu ochrany životního prostředí nepovažuje za vhodné využít plochy zahrnující mimo jiné pozemek stěžovatelky k výstavbě obchodní průmyslové zóny.

Z rozsudku NSS

- Pořizovatel územního plánu je přitom povinen ze závěrů vyplývajících z územní studie či zásad územního rozvoje vycházet a v územním plánu je zohlednit, neboť jak vyplývá z § 25 stavebního zákona, územní studie se řadí mezi územně plánovací podklady, které slouží jako podklad pro územní plán, byť se nejedná o podklad závazný
- Zásady územního rozvoje jsou pak toliko závazným podkladem, s nímž musí být územně plánovací dokumentace nižšího stupně v souladu, přičemž respektování nadřazené regulace obecnou, podřazenou úpravou je přirozeným, zákonem předpokládaným a zamýšleným projevem hierarchického uspořádání systému územního plánování

Z rozsudku NSS

- Z uvedeného zároveň nevyplývá, že vlastníci pozemků mohou mít legitimní očekávání v tom směru, že územní plán zůstane neměnný po celou dobu existence jejich věcných práv k nemovitostem, neboť *„princip legitimního očekávání pak v procesu územního plánování nelze vykládat jako zachování statu quo; jedná se o dlouhodobý proces, v němž se střetávají různé typy zájmů - vyhovění jednomu typu zájmů obvykle povede k poruše ve vztahu k zájmu jinému (či jiného) (...) Z existence dřívějšího územního plánu či řešení navrhovaných v raných fázích územních plánování nelze dovozovat vytvoření ‚závazné správní praxe‘ - tím by byla popřena sama podstata územního plánování.“*
- S ohledem na územní a společenský vývoj tak nelze očekávat absolutní neměnnost poměrů. Stěžovatelka si proto měla být vědoma možnosti, že v budoucnu nemusí být možné její pozemek zastavět, neboť kontinuita územního plánování není bezbřehá. Vlastníku nemovitosti nelze přiznat subjektivní právo na to, aby tato nemovitost byla zařazena do konkrétního způsobu využití. Pouhá skutečnost, že stanovení funkčního využití dotčeného pozemku stěžovatelce komplikuje přípravu a realizaci záměrů ohledně jakéhokoliv využití pozemku, nezakládá pochybení odpůrkyně v procesu pořizování územně plánovací dokumentace či dokonce nezákonnost územního plánu



Případ č. 9 a 10:

ZPF jako důvod
+ „překlápění“
ploch

Rozsudek KS Praha ze dne 17. 9. 2021,
čj. 55 A 30/2021 – 143

Právní úprava

Zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně ZPF

§ 4 odst. 3: Zemědělskou půdu I. a II. třídy ochrany lze odejmout pouze v případech, kdy jiný veřejný zájem výrazně převažuje nad veřejným zájmem ochrany zemědělského půdního fondu.

■ § 5

- Aby ochrana zemědělského půdního fondu byla při územně plánovací činnosti prováděné podle zvláštních předpisů 6) zajištěna, jsou pořizovatelé a projektanti územně plánovací dokumentace povinni řídit se zásadami této ochrany (§ 4), navrhnout a zdůvodnit takové řešení, které je z hlediska ochrany zemědělského půdního fondu a ostatních zákonem chráněných obecných zájmů nejvýhodnější. Přitom musí vyhodnotit předpokládané důsledky navrhovaného řešení na zemědělský půdní fond, a to zpravidla ve srovnání s jiným možným řešením.
- Orgány ochrany zemědělského půdního fondu uplatňují stanoviska 6) k územně plánovací dokumentaci a k návrhu vymezení zastavěného území z hlediska ochrany zemědělského půdního fondu.

O co šlo

- Ve středočeské obci přijali nový územní plán
 - Jedné vlastnice územní plán napadla, neboť mj. části pozemků určené původně předchozím územním plánem jako pozemky zastavitelné pro bydlení čistě obytné nebyly nakonec jako zastavitelné vymezeny
 - Změnu spočívající ve zrušení podstatné části zastavitelných ploch považovala vlastnice za rozpornou se zásadou legitimního očekávání a předvídatelnosti územního plánování a v rozporu se zásadou kontinuity
 - Územní plán navíc dle vlastnice zrušil její zastavitelnou plochu (Z4), ale současně jiné plochy vymezil (Z11 a Z12)
 - Ve vztahu ke zrušení lokality Z4 uvádí, že toto zrušení až do listopadu 2020 neočekávala. V sousední lokalitě již své pozemky rozdělila, zasítovala a většinu z nich převedla na nové vlastníky za účelem výstavby rodinných domů. Ve výstavbě je i pozemní komunikace, která měla napojit i lokalitu Z4. Pro využití lokality Z4 měla navrhovatelka zpracovanou územní studii.
 - Obec v odůvodnění zrušení lokality Z4 odkázala na stanovisko krajského úřadu Středočeského kraje a doplnila, že další rozvoj bytové výstavby není žádoucí. Poukázala přitom na skutečné potřeby rozvoje obce, demografický vývoj v obci, ochranu zemědělského půdního fondu a na problematické zásobování obce pitnou vodou

Co měla vlastnice proti stanovisku orgánu ZPF

- Orgán ochrany se negativně vyjádřil k záboru plochy ve výměře 7,34 ha, aniž by se věnoval každé ploše individuálně a zohlednil, že pozemky navrhovatelky jsou ve III. třídě ochrany půdy.
- Orgán ochrany dostatečně nevysvětlil aplikaci § 4 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu na plochu Z4 a nesprávně na ni aplikoval § 4 odst. 3 tohoto zákona.
- Úvahu orgánu ochrany zemědělského půdního fondu o tom, že není nutné převzít zastavitelné plochy z předchozí územní plánovací dokumentace, považuje navrhovatelka za „postrčení“ odpůrkyně k tomu, aby se neobávala zastavitelné území z územního plánu vypustit.

Z rozsudku k Z11 a Z12

- Soud zjistil, že důvody vymezení lokalit Z11 a Z12 jsou v napadeném územním plánu uvedeny. Plocha Z11 s funkčním využitím občanské vybavení veřejné má sloužit k výstavbě nové mateřské školky s ohledem na nedostatečnou kapacitu a nemožnost rozšíření stávající mateřské školy (viz zejména str. 7 a 13 napadeného územního plánu ve spojení se str. 65 odůvodnění územního plánu).
- Odůvodnění vymezení lokality Z12 pro občanskou vybavenost je předmětem samostatné námitky navrhovatelky, jež soud přezkoumal v bodech 121 až 124 tohoto rozsudku. Vymezení ploch pro občanskou vybavenost je politickým rozhodnutím obce.
- Podle § 2 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, je úkolem obce pečovat o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů a při plnění svých úkolů chránit veřejný zájem. Informace o demografickém vývoji obce i naplněnosti mateřské školy může odpůrkyně čerpat ze své úřední činnosti.
- Není povinností odpůrkyně vytvářet nové dokumenty a studie pro vymezení nových zastavitelných ploch pro občanskou vybavenost.

Z rozsudku ke stanovisku

- Navrhovatelka předně namítá rozpor stanoviska orgánu ochrany zemědělského půdního fondu s jejím legitimním očekáváním. Upozorňuje, že plocha Z4 byla tímto orgánem posuzována již dříve, což dokazuje obsahem původního územního plánu 2002.
- K tomu soud uvádí, že pokud krajský úřad, odbor životního prostředí a zemědělství, jako orgán ochrany zemědělského půdního fondu (dále jen orgán ochrany zemědělského půdního fondu) schválí zastavitelnost určité plochy, neznamená to, že při dalším posuzování (zde s odstupem téměř dvaceti let) musí dospět ke stejnému závěru.
- Zahrnutí zemědělské plochy do zastavitelných ploch v původním územním plánu samo o sobě nezaručuje kladné stanovisko orgánu ochrany zemědělského půdního fondu k novému územnímu plánu.

Z rozsudku k Z4

- K námitce nepřezkoumatelnosti tvrzení, že vymezení zastavitelných ploch neodpovídá reálnému předpokladu demografického vývoje odpůrkyně, soud uvádí, že odpůrkyně v napadeném územním plánu podrobně popsala nárůst počtu obyvatel zahuštěním zástavby, aktuální intenzivní výstavbu 136 rodinných domů i předpokládaný vývoj počtu obyvatel v blízkém časovém horizontu.
- Odpůrkyně zrušení zastavitelných lokalit v napadeném územním plánu podrobně odůvodnila. Uvedla, že zatímco v době přijetí původního územního plánu měla 198 obyvatel, v době zpracování napadeného územního plánu (5/2020) měla vlivem intenzivní výstavby již 850 obyvatel a očekávala nárůst na 1200 obyvatel do konce roku 2020 vlivem probíhající již schválené výstavby. I přes tuto intenzivní výstavbu v posledních letech zbyla ještě řada dosud nezastavěných ploch, které byly v územním plánu z roku 2002 vymezeny jako zastavitelné.
- Odkázala dále na negativní stanovisko orgánu ochrany zemědělského půdního fondu, podle nějž rozsáhlé zábory zemědělské půdy neodpovídají potřebám obce, a s tímto stanoviskem se ztotožnila. Jako další důvody zrušení zastavitelných ploch pro bydlení uvedla nedostatek pitné vody a občanské vybavenosti.

Z rozsudku k Z4

- Navrhovatelka správnost těchto údajů nijak nezpochybňuje, toliko z nich vyvozuje jiné závěry. Domnívá se, že v delším časovém horizontu budou plochy pro bydlení v obci chybět, a domáhá se jejich vymezení.
- Odpůrkyně naproti tomu hodnotila dosavadní intenzivní výstavbu za příčinu nežádoucího nárůstu počtu obyvatel a narušení charakteru obce, a proto ji napadeným územním plánem omezuje. Předpoklad, že zrušení zastavitelných ploch pro bydlení povede k omezení dalšího nárůstu počtu obyvatel v dlouhém časovém horizontu, soud shledává racionálním

K přiměřenosti

- Především soud konstatuje, že lokality Z1 a Z4 nebyly jediné lokality, jež byly v průběhu procesu pořizování územního plánu vypuštěny. Zcela vypuštěny byly i lokality Z5, Z6b, Z7, Z8, Z9 a Z10 a větší část plochy Z6a. Ze šesti zastavitelných ploch pro bydlení o celkové ploše 8,22 ha byla zachována toliko jediná o ploše 0,42 ha. Obec se tedy nijak nezaměřovala právě na pozemky navrhovatelky. Argumentuje-li navrhovatelka lokalitami Z3 nebo Z12, pak lze konstatovat, že územní plán u každé z nich vždy obsahuje vysvětlení, proč u nich bylo postupováno příslušným způsobem, a toto odůvodnění se nejeví jako zjevně nerozumné.
- Odpůrkyně odůvodnila zachování zastavitelné lokality Z3 její malou rozlohou (0,42 ha). Odůvodnění územního plánu uvádí, že jde o malou lokalitu na východní straně obce s kapacitou zastavění celkem dvěma až třemi rodinnými domy, která byla jako jediná Koordinovaným stanoviskem schválena pro účel bydlení. Zmiňuje také podmínku zajištění příjezdu do lokality investorem. Minimální velikost parcely byla stanovena na 800 m, minimální plocha zeleně 55 % a maximální zastavěnost 30 %, přičemž současně byla zakázána stavba řadových domů či dvojdomů.
- Zároveň je nutno zdůraznit, že lokality Z1 a Z4 nejsou s lokalitou Z3 ve srovnatelné situaci. Pokud jde o lokalitu Z4, pak tato lokalita je cca 9x větší než lokalita Z3 a význam obou lokalit pro naplnění cíle v podobě zabránění přílišného růstu počtu obyvatel obce je tak zcela odlišný.

K přiměřenosti

- Je třeba zdůraznit, že navrhovatelka se v průběhu procesu přijímání územního plánu domáhala zastavitelnosti svých pozemků v rámci původní lokality Z4 pro bydlení, a to v celém rozsahu, a nenavrhla žádné řešení souladné s cíli a potřebami obce, jako například omezení zastavitelnosti na část rozlohy pozemků, stanovení přísnějších regulativů, etapizaci, či vymezení pozemků v ploše Z4 pro jiné účely než pro bydlení. Bylo přitom na ní, aby takové možnosti řešení sama předešla. To ostatně učinili právě vlastníci pozemků v lokalitě Z12, kteří v reakci na nesouhlas obce se zařazením jejich pozemků do zastavěných ploch pro bydlení navrhli jejich zařazení do ploch občanské vybavenosti a veřejně přístupné zeleně.
- Při pasivitě navrhovatelky a absenci konkrétních návrhů na minimalizaci zásahu zrušením zastavitelných ploch pro bydlení lze akceptovat realizaci cílů odpůrkyně zrušením všech zastavitelných ploch pro bydlení s výjimkou té nejmenší, aniž by odpůrkyně musela podrobně vyhodnocovat všechny potenciální varianty.
- Čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod stanoví, že vlastnictví zavazuje. Ochrana vlastnického práva není samoučelná a neomezená; pojí se s ní odpovědnost vlastníka. V kontextu územního plánování jde o odpovědnost k obci a společenství občanů, kterým obec je. Realizace developerských záměrů navrhovatelky znamená zátěž pro soběstačnost obce v otázkách zásobování pitnou vodou, občanské vybavenosti i rekreačního potenciálu. Pokud navrhovatelka nereflektovala potřeby obce a nenavrhla řešení problémových otázek, zatímco jiný vlastník těmto potřebám vyšel vstříc, nelze rozhodnutí obce realizovat občanskou vybavenost na těchto jiných plochách považovat za diskriminační.

Nedostatečnost kroků vlastnice

- Navrhovatelka zpracováním územní studie podnikla krok k výstavbě rodinných domů, v tomto procesu však nijak významně nepokročila. Ač byla zastavitelnost předmětné lokality umožněna již územním plánem z roku 2002, navrhovatelka počala činit kroky k jejímu využití až v průběhu pořizování nového územního plánu.
- Pokud jde o geometrický plán, ten byl zpracován až ke dni 15. 1. 2021, tedy v období po veřejném projednání návrhu územního plánu a těsně před vydáním napadeného územního plánu. Ani zpracování geometrického plánu těsně před vydáním územního plánu není způsobilé vychýlit rovnováhu dotčených zájmů ve prospěch navrhovatelky.

Kontinuita územního plánování

- Územní plánování je dlouhodobým procesem, který by měl probíhat kontinuálně, tj. nově přijímaná dokumentace by měla navazovat na tu stávající. Dotčené osoby musí mít možnost spolehnout se na určitou stálost územně plánovací dokumentace, respektive kontinuitu jejího vývoje, protože jedině tak jí mohou přizpůsobit své záměry. Je tedy spíše nežádoucí, aby jednou projednané a schválené záměry byly opakovaně znovu posuzovány, přehodnocovány a měněny.
- zásada kontinuity tedy brání tomu, aby docházelo k zásadním změnám bez relevantních důvodů. Odpůrkyně zrušení zastavitelných ploch náležitě odůvodnila (viz body 95 až 97 tohoto rozsudku) a tyto důvody jsou opřeny relevantní změnou okolností. Územní plán nelze podstatně měnit po každých obecních volbách. To však neznamená, že by rozhodnutí o zastavitelnosti velké části orné půdy kolem zastavěného území obce přijaté v roce 2002 nebylo možné po uplynutí téměř dvaceti let v návaznosti negativní zkušenosti odpůrkyně s intenzitou a charakterem výstavby změnit.
- Touto změnou odpůrkyně realizovala své ústavně zaručené právo na samosprávu podle čl. 8, čl. 100 odst. 1 a čl. 104 odst. 2 ve spojení s čl. 101 odst. 4 Ústavy, což musí soud ve svém rozhodnutí patřičně zohlednit.
- S ohledem na to, že změna obsahu územního plánu byla náležitě odůvodněna relevantní změnou okolností, lze mít za to, že nebyl porušen princip kontinuity územního plánování.



Případ č. 11:

Zeleň jako důvod

Rozsudek NSS ze dne 31. 8. 2011,
sp. zn. 1 Ao 4/2011-42

Právní úprava

- § 39 Úkolem územního plánování je ve veřejném zájmu zejména
 - stanovovat s ohledem na podmínky a hodnoty území koncepci využití a rozvoje území, včetně dlouhodobé urbanistické koncepce sídel, rozvoje veřejné infrastruktury a ochrany volné krajiny a stanovení podmínek prostupnosti území,
 - prověřovat a posuzovat potřebu změn v území, jejich přínosy, problémy a rizika s ohledem na ochranu veřejných zájmů a hospodárné využívání území,
 - prověřovat a posuzovat potřebu změn v území, zejména pak pro umístění a uspořádání staveb s ohledem na stávající charakter a hodnoty v území a na využitelnost navazujícího území, tyto změny navrhovat a stanovovat podmínky pro jejich provedení,
 - vytvářet předpoklady pro hospodárné využívání území, zejména důsledným využíváním zastavěného území sídel prostřednictvím cílené revitalizace znehodnocených nebo zanedbaných ploch, aj.

O co šlo

- vlastnice brojila proti tomu, že byl její pozemek zahrnut jako celek v zastavěném území, avšak je nelogickým způsobem rozdělen navrženou funkční plochou z části na plochu bydlení v rodinných domech (BV) a z části na plochu sídelní zeleně soukromé a vyhrazené ZS
- Argument v rozhodnutí o námitkách, že v předmětné lokalitě „Medvědí potok“ je nutno klást důraz na zachování krajinných hodnot území, a proto není žádoucí rozšiřovat zástavbu do volné krajiny, navrhovatelka zcela odmítá a poukazuje v této souvislosti na řešení vedlejšího pozemku parcely č. 339/6. Na tomto pozemku byla vymezena část pozemku určená na stavbu jednoho rodinného domu, třebaže na rozdíl od předmětné parcely č. 339/5 ani nespadá do zastavěného území obce.

Z rozsudku

- Výsledek, nový územní plán, vyjadřuje rovnováhu, kompromis mezi zájmy obce, stanovisky dotčených orgánů, vlastníků pozemků a staveb i sousedních obcí. Cílem je dosáhnout obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů při harmonickém využití území. Takový kompromis může nabýt celé řady podob a konkrétní volba využití určitého území reflektuje i aktuální politickou vůli v orgánech obce. Ke stávajícímu způsobu využití dotčených pozemků musí orgány samospráv z povahy věci přihlížet v souladu se zásadou legitimního očekávání, vzhledem k územnímu a společenskému vývoji však nelze očekávat absolutní neměnnost poměrů.
- Dojde-li k zásahu do ústavně zaručeného práva či ke kolizi dvou ústavně zaručených práv, je namístě přistoupit k testu proporcionality. Zde stojí proti sobě veřejný zájem obce na ochraně přírody a krajiny, zatímco na straně druhé stojí soukromé vlastnické právo navrhovatelky dle článku 11 Listiny základních práv a svobod
- Prvním je kritérium vhodnosti, tj. odpověď na otázku, zda institut, omezující určité základní právo, umožňuje dosáhnout sledovaný cíl (ochranu jiného základního práva). Druhým kritériem poměřování základních práv a svobod je kritérium potřebnosti, spočívající v porovnávání legislativního prostředku, omezujícího základní právo resp. svobodu, s jinými opatřeními, umožňujícími dosáhnout stejného cíle, avšak nedotýkajícími se základních práv a svobod. Třetím kritériem je porovnání závažnosti obou soupeřících zájmů či základních práv.

Z rozsudku

- Tuto spravedlivou míru ovšem napadený zásah nepřekročil. Jak bylo výše řečeno, zásadními kritérii testu proporcionality jsou nezbytnost zásahu, legitimnost cílů, které jej ospravedlňují, zásada minimalizace zásahu ve spojení se zásadou subsidiarity, vyloučení libovůle a diskriminace. Obec Metylovice v rozhodnutí o námitkách, v samotném územním plánu a jeho odůvodnění přesvědčivě zdůvodnila, kde spatřuje zvláště závažný veřejný zájem na pásmu ochranné zeleně a proč není nakloněna masové zástavbě, překotnému urbanistickému rozvoji a především rozšiřování zástavby do volné krajiny. Se stanoviskem obce se zcela ztotožňuje i dotčený orgán, odbor životního prostředí, který ve stanovisku k námitce navrhovatelky vyjádřil podporu chránit krajinné hodnoty v dané lokalitě. Totožnou argumentaci obec zopakovala i ve vyjádření k návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Z koncepce, systematiky a cílů územního plánu obce Metylovice je navíc zřejmé, že ochrana životního prostředí, krajinného rázu a zachování ekologické stability je jednou z priorit tohoto obecního společenství, což se jako zelená nit vine celým územním plánem.
- Předmětný pozemek č. parcely 339/5 se nachází v citlivé lokalitě Z 24 - Medvědí potok, kde obec podle svého územního plánu shledává zásadní význam v ochraně krajinných hodnot území. Nelze si představit jiný vhodný regulační nástroj, který by mohl dosáhnout stejného cíle, a vzhledem k tomu, že pozemek navrhovatelky je nadto rozdělen na bydlení v rodinných domech a sídelní zeleň soukromou a vyhrazenou, jde o minimální a pouze částečný zásah do vlastnických práv stěžovatelky, který nepřekračuje spravedlivou míru, kterou lze po vlastníkově pozemku požadovat. Soud nadto podotýká, že ze spisové a územní dokumentace zjistil, že předmětný pozemek se nachází v těsné blízkosti záplavového území, což jej činí i z tohoto důvodu pro další zástavbu nevhodným



Případ č. 12:

Klima jako důvod

Rozsudek NSS čj. 5 As 278/2022 –
66

Právní úprava

- § 39 Úkolem územního plánování je ve veřejném zájmu zejména
 - vymezovat veřejně prospěšné stavby a veřejně prospěšná opatření (zelená infrastruktura),
 - § 10 odst. 1 písm. c): plánovaný, převážně spojitý systém ploch a jiných prvků vegetačních, vodních a pro hospodaření s vodou, přírodního a polopřírodního charakteru, které svým cílovým stavem umožňují nebo významně podporují plnění široké škály ekosystémových služeb a funkcí; součástí zelené infrastruktury je také územní systém ekologické stability krajiny,
 - vytvářet a stanovovat podmínky pro snižování nebezpečí v území, zejména před účinky povodní, sucha, erozních jevů a extrémních teplot,
 - uplatňovat požadavky na adaptaci sídel a uspořádání krajiny vyplývající ze změny klimatu,

O co šlo

- Vlastník chtěl ve středočeské obci stavět 26 rodinných domů a 6 domů bytových
 - Pro tento záměr stavební úřad dne 26. 2. 2021 vydal územní rozhodnutí, které bylo dne 28. 3. 2022 v odvolacím řízení zrušeno z důvodů vydání napadeného opatření obecné povahy. (Pro stejný záměr bylo územní rozhodnutí vydáno již 5. 1. 2006, jelikož však stěžovatel včas nepožádal o jeho opakované prodloužení, pozbylo v roce 2015 platnosti.)
 - Vlastník brojil proti nutnosti zpracování regulačního plánu, nemožnost výstavby bytových domů, funkční regulaci pro rodinné domy (umožnění jen rodinných domů či řadových dvojdomů), nutnost navýšení kapacity vodovodu, zapojení památkově chráněné sýpky do projektu; nepřiměřenost a diskriminační povahu zásahu do vlastnických práv. Dále namítal účelovost, nepřiměřenost a diskriminační postup odpůrce, který nejprve dal k záměru výslovný písemný souhlas pod podmínkou uzavření plánovací smlouvy, k čemuž došlo, a posléze začal projekt napadat v rozporu se svými závazky

Z rozsudku KS

- K otázce zásobování vodou krajský soud uvedl, že mu je z úřední činnosti známo, že v obcích v přímém sousedství či blízkém okolí odpůrce existují problémy se zásobováním vodou ze zdrojů podzemní vody pro veřejnou potřebu. Z uvedených řízení má soud též znalost o tom, že reálně dochází k budování nových přípojek a zřizování nových vrtů.
- Existenci obecně nepříznivé vodohospodářské situace posledních let v souvislosti s dlouhotrvajícími suchy a negativní prognózy budoucího vývoje způsobené klimatickou změnou pak soud považuje za notorietu.
- Za těchto okolností soud považuje obavu odpůrce z budoucího vývoje vodohospodářské situace a možného vysychání studní za relevantní, předcházení takovému následku pak za ústavně legitimní i zákonný cíl a zvolené řešení v podobě stanovení infrastrukturní koncepce (podmínka připojení na vodovod) pro dosažení cíle za nezbytné.
- Umožnění individuálního zásobování s ohledem na rozsah ploch BV (nejen plochy BV5, která je sama o sobě značně rozsáhlá) v sídle Limuzy by naopak dosažení takového cíle ohrozilo. Příklad jiného možného mírnějšího omezení stěžovatel nenabízí.

Z rozsudku NSS

- Nelze ani přisvědčit stěžovateli, že nedošlo ke změně podmínek. Každé území se vyvíjí. Stěžovatel vlastní nečinností zapříčinil např. významnou změnu podmínek týkajících se stavby historické sýpky, která fakticky 15 let chátrala a chátrá; pochopitelné je i jiné posuzování s odstupem řady let co se týče klimatických podmínek i zásobování pitnou vodou apod.
- Nejvyšší správní soud dospěl shodně s krajským soudem k závěru, že odpůrce nebyl a není povinen setrvávat desítky let na stejném názoru na projekt stěžovatele. Změna postoje byla v napadeném opatření obecné povahy i v řízení před krajským soudem dostatečně přesvědčivě odůvodněna, jejím důvodem byla kromě narušení důvěry z důvodu porušení dohod mezi stěžovatelem a odpůrcem ohledně řešení odpadních vod, ochrany historických hodnot sýpky, taktéž racionální obava z vlivů probíhající klimatické změny na stav podzemní vody na území.
- Důkazy předkládané stěžovatelem v řízení o kasační stížnosti nemohou na správnosti závěrů krajského soudu ničeho změnit, neboť i pokud opravdu stěžovatel zaplatil „*na účet oprávněného subjektu*“ smluvní pokutu, neexistuje žádná souvislost mezi plánovací smlouvou, která žádný závazek zakazující změnu územně plánovací dokumentace odpůrce neobsahovala, a zmíněnou pokutou udělenou stěžovateli.



Případ č. 13:

Urbanismus jako
důvod

Rozsudek Krajského soudu v Praze ze
dne 28.08.2020, čj. 55 A 59/2020 - 83

Právní úprava

- § 39 Úkolem územního plánování je ve veřejném zájmu zejména
 - stanovovat s ohledem na podmínky a hodnoty území koncepci využití a rozvoje území, včetně dlouhodobé urbanistické koncepce sídel, rozvoje veřejné infrastruktury a ochrany volné krajiny a stanovení podmínek prostupnosti území,
 - stanovovat urbanistické, architektonické, estetické a funkční požadavky na využívání a prostorové uspořádání území a na jeho změny, zejména na míru využití území, umístění, uspořádání a řešení staveb a kvalitu veřejných prostranství,
 - stanovovat podmínky pro obnovu a rozvoj sídelní struktury, pro kvalitní bydlení a pro rozvoj rekreace a cestovního ruchu, aj.

- § 41: Charakter území se určuje zejména podle funkčního využití, struktury a typu zástavby, uspořádání veřejných prostranství, dalších prvků prostorového uspořádání a urbanistických, architektonických, estetických, kulturních a přírodních hodnot území, včetně jejich vzájemných vztahů a vazeb, a to především vymezením v územně plánovací dokumentaci.

O co šlo

- Na pozemku vlastníků byla vymezena plocha zemědělská – protierozní opatření
- Vlastníci dlouhodobě usilovali o to, aby byl jejich pozemek zařazen mezi zastavitelné plochy
- Ačkoliv podali návrh na změnu územního plánu, nedošlo k ní s argumentací, že je nutné předcházet zahlcování krajiny nežádoucími novodobými shluky rodinných domů

Názor KS

- Odpůrkyně v textové části vymezila, že cílem urbanistické koncepce je zachování struktury současné zástavby a její logický rozvoj v návaznosti na postupnou urbanizaci území. Rozvoj je navržen v návaznosti na stávající zástavbu a dopravní a technickou infrastrukturu. V odůvodnění odpůrkyně vysvětlila, že novou zástavbu v izolované poloze je třeba vyloučit s ohledem na zachování kompaktnosti sídla, a vyjádřila jasný záměr chránit volnou krajinu před novou zástavbou. V souladu s tím byly zastavitelné plochy situovány do zastavěného území nebo do jeho přímé návaznosti. V souladu s vytyčenou urbanistickou koncepcí byly vymezeny dvě zastavitelné plochy navazující na existující zástavbu (z velké části jí obklopené – viz hlavní výkres), přičemž tento rozvoj (vznik cca 8 rodinných domů) byl shledán přiměřeným s ohledem na očekávaný nárůst obyvatel.
- Pro lokalitu Z2 byl stanoven požadavek urbanistické studie, která bude území řešit podrobněji s ohledem na ochranu krajinného rázu. Urbanistická koncepce odpovídá zadání územního plánu, v němž zastupitelstvo odpůrkyně jasně vyjádřilo požadavek, aby nová výstavba byla prioritně situována ve vazbě na stávající zástavbu a byla vyloučena realizace zástavby v izolované poloze od sídla. Lze tedy souhlasit s odpůrkyní, která v rozhodnutí o námitkách poukázala na to, že zařazení pozemku navrhovatelů by neodpovídalo zadání územního plánu.
- Z grafické části napadeného územního plánu (hlavního výkresu) je zřejmé, že pozemek navrhovatelů je obklopen plochami zemědělskými a přírodní krajinné zeleně a nenavazuje na zastavěné ani zastavitelné území obce. Zařazení pozemku navrhovatelů do zastavitelné plochy pro bydlení by neodpovídalo urbanistické koncepci, která je zcela racionální a odpovídá požadavku na ochranu nezastavěného území dle § 18 odst. 4 stavebního zákona.

Názor KS

- Řešení, jehož se navrhovatelé domáhají, by zcela popíralo urbanistickou koncepci, na které byl územní plán (v návaznosti na ÚPD) vystavěn. Pokud navrhovatelé poukazují na to, že historicky byla ve třech případech v jiných obcích umožněna (krajským úřadem či pořizovatelem) zástavba v obdobných izolovaných lokalitách, pak tato skutečnost nemůže být důvodem, pro který by mělo být vyloučeno právo odpůrkyně rozhodnout o tom, jakým způsobem se chce sama do budoucna rozvíjet, a vymezit urbanistickou koncepci pro svůj další rozvoj. Tímto přístupem by se možnost obcí regulovat rozvoj zástavby na svém území v podstatě vyprázdnila. Již z tohoto důvodu nemůže být námitka poukazující na situaci v jiných obcích důvodná.
- Nelze přehlédnout, že v rámci porřízení napadeného územního plánu zastupitelstvo odpůrkyně od počátku, tedy již v zadání územního plánu, vyjadřovalo zájem na ochraně volné krajiny, respektování dochované urbanistické struktury a kontinuity s ÚPD ve znění změny č. 1, podle níž neměla vznikat nová sídla ve volné krajině, ale nové zastavitelné plochy měly být realizovány výlučně v bezprostředním sousedství se zastavěným územím, aby nedošlo k negativnímu působení na krajinný ráz okolí.
- Zadání obdobně jako ÚPD stanovilo jasný požadavek vymezit plochy pro novou výstavbu ve vazbě na stávající zástavbu a vyloučit možnost zástavby v izolované poloze ve volné krajině. Důraz na ochranu kulturního a přírodního dědictví prostupuje ÚPD, zadáním i územním plánem. Pořizovatel pořídil územní plán na základě zadání schváleného zastupitelstvem v souladu s § 47 odst. 2 stavebního zákona.
- Nedošlo tedy k tomu, že by se urbanistická koncepce v procesu projednávání změnila oproti zadání na základě stanoviska krajského úřadu či postoje pořizovatele.



Případ č. 14:

Sport jako důvod

Rozsudek NSS ze dne 11. 8. 2016, čj.
5 As 175/2014 - 29

O co šlo

- Jedna jihomoravská obec měnila regulaci v územním plánu
- Na soukromých pozemcích vymezila namísto stabilizované plochy pro individuální bydlení plochu sportu
- Proti sobě stál veřejný zájem obce na rozvoji sportovní činnosti a straně druhé soukromé vlastnické právo navrhovatelů dle čl. 11 Listiny základních práv a svobod
- Krajský soud byl toho názoru, že v posuzovaném případě nebyly podmínky proporcionality předmětného zásahu splněny.

Názor KS

- dle krajského soudu však lze stěží předpokládat, že takové omezení vlastnického práva, aniž by došlo ke změně vlastnického práva k pozemku, umožní rozvoj sportovní činnosti v obci. Odpůrce dle toho, jak se vypořádal s námitkami navrhovatelů, zamýšlel rozšířit i stávající sportoviště, tj. realizovat stavbu na pozemku vlastníků.
- Nezbytným předpokladem k plánované stavbě veřejně přístupného sportoviště určeného pro sportování širokého okruhu osob na pozemku navrhovatelů je jejich souhlas. S ohledem na to, že navrhovatelé s takovým využitím svého pozemku nesouhlasili, nelze jejich souhlas očekávat. Není reálná ani varianta, že by navrhovatelé sami na pozemku zbudovali veřejně přístupné sportoviště a nelze ani předpokládat, že by na předmětný pozemek umožnili přístup veřejnosti, což je podmínkou k využití jejich pozemku jako veřejně přístupného sportoviště.
- Vhodnějším a jednodušším řešením rozvoje sportovních činností obce se tak dle krajského soudu jeví využít pozemek obce, příp. pozemek jiné veřejnoprávní korporace, kde lze poskytnutí souhlasu se stavbou či takovým využitím pozemku předpokládat.
- Podle krajského soudu tedy v dané věci nebylo naplněno kritérium potřeby, zásada minimalizace a subsidiarity, neboť plochu pro rozvoj sportovních aktivit bylo možné umístit na jiném pozemku či pozemcích, a to nejlépe ve vlastnictví obce (jiné veřejnoprávní korporace). V daném případě měl případně odpůrce k takovému řešení přistoupit, a to i přes údajnou vyšší finanční náročnost.

Z rozsudku NSS

- V posuzované věci proti jasně definovanému vlastnickému právu stál do jisté míry vágně formulovaný veřejný zájem, kdy obec nijak konkrétně nspecifikovala, totiž neupřesnila, jaká opatření podporující rozvoj sportu mají být na pozemku p. č. 604 realizována a zda se skutečně bude jednat o záměr svědčící o dostatečně intenzivním a bezprostředním veřejném zájmu.
- Rovněž obec „přezkoumatelným“ způsobem nspecifikovala či nevyčíslila, jak finančně, organizačně nebo časově by byly náročné alternativní varianty rozvoje sportovišť, než ty, které byly zamýšleny na sporném pozemku (ačkoli tedy stěžovatel v kasační stížnosti naznačuje, že navrhovatelé nemají „vitální“ potřebu na pozemku p. č. 604 stavět rodinný dům a řešit takto svou potřebu bydlení, sám nenabízí jasněji uchopitelnou formulaci svých budoucích záměrů na daném pozemku).
- O potřebné subsidiaritě zásahu do vlastnického práva navrhovatelů, opřené o nemožnost realizovat rozvoj sportu v jiné lokalitě, se tedy nelze z územního plánu, resp. z reakce na námítky navrhovatelů v procesu přijímání územního plánu dozvědět skoro ničeho. Nadto je třeba vzít v potaz povahu veřejného zájmu (rozvoj sportu v obci), který zde stojí proti právu vlastnickému jakožto tzv. základnímu právu první generace.
- V tomto smyslu není, jak bylo výše naznačeno, zřejmé, a to z celého textu územního plánu, proč je, i přes citovanou proklamaci v kasační stížnosti, konkrétně v Sokolnici zájem na rozvoji sportu natolik zásadní, že musí pro jeho dosažení docházet k takto závažnému omezování vlastnických práv jednotlivců.



Případ č. 15:

Chybějící infrastruktura jako důvod

Rozsudek Krajského soudu v Praze ze
dne 1. 9. 2023, č. j. 54 A 45/2023 – 63

O co šlo

- 3 vlastníci brojili proti územnímu plánu středočeské obce
- Jednomu byla na pozemcích navržena funkční plocha 12 ZP 45 zeleň veřejných prostranství.
- Zbývajícím dvěma byla na jednom pozemku zrušena možnost bytové výstavy a na zbývajících dvou došlo k omezení zastavitelnosti zemědělskými stavbami na 10 %
- Zásadním důvodem byla nedostačující kapacita veřejné infrastruktury

Popis kapacitních potíží obce

- Ke kapacitám veřejných sítí a služeb se v části 6.1 odůvodnění napadené změny pod bodem 16/ uvádí, že ČOV má aktuálně nevyhovující kapacitu 4 000 ekvivalentních obyvatel (dále jen „EO“), zatímco současný nátok již dosahuje 5 500 EO. Obec sice získala dotaci na zkapacitnění ČOV na 6 000 EO, ovšem než dojde k realizaci rozšíření ČOV, je její kapacita naplněna.
- Pokud jde o zásobování pitnou vodou, obec je připojena na vodovod Želivka s limitem čerpání vody do 300 000 m³ ročně, který se zavázala nenavyšovat po dobu pěti let (do roku 2026). Bez základních investičních opatření není možné podle zpracovaného generelu (nové) zastavitelné plochy zásobovat pitnou vodou.
- Počet obyvatel se za 20 let více než zdvojnásobil (podle připojeného grafu v roce 1991 v obci žilo cca 1 000 obyvatel, v roce 2001 cca 1 250 obyvatel, v roce 2011 již ale cca 3 300 obyvatel). Při kapacitě základní školy 540 žáků jsou všechny třídy již obsazeny 522 žáky, kapacita mateřské školy 120 dětí je využita zcela a z kapacitních důvodů nebylo přijato dalších 38 dětí

Z rozsudku

- *Následně odpůrkyně popsala překotný vývoj výstavby na jejím území a s tím spojený tlak na veřejnou infrastrukturu... Dále odpůrkyně uvedla, že na základě analýz kapacity zásobování pitnou vodou, ČOV a školských zařízení bylo zastupitelstvo odpůrkyně nuceno přistoupit ke změně územního plánu a nově určit podmínky pro hospodárné využívání území...*
- *Odpůrkyně dále uvedla, že navržená změna podle ní ruší zastavitelnost a stanoví regulativy ploch pouze v nezbytném rozsahu tak, aby bylo zajištěno zásobování pitnou vodou, zpracování odpadních vod a základní občanská vybavenost. Změna je jednoznačně odůvodněna veřejným zájmem, přičemž odpůrkyně nemá možnost nastalou situaci řešit jiným vhodným a šetrnějším způsobem. Krom toho, že žádného právního předpisu nevyplývá subjektivní právo vlastníka nemovitosti na konkrétní způsob využití pozemku v rámci územně plánovací dokumentace*
- *V kontextu zmíněných údajů je přitom zcela nezpochybnitelné, že situace byla z hlediska kapacity veřejné infrastruktury zcela alarmující, a že i kdyby obec přistoupila k vydání úplné stavební uzávěry, jen na základě realizace už povolených staveb by došlo k dalšímu zvýšení tlaku na systém likvidace splaškových vod, dodávky pitné vody i zajištění školního a předškolního vzdělávání. V dané situaci proto bylo nepochybně nezbytné přistoupit ke změnám územního plánu účinně a rychle snižujícím tlak na zmíněnou, prakticky již vyčerpanou infrastrukturu, jejíž rozšíření (na něž odpůrkyně nerezignovala, jen k němu nebylo třeba měnit územní plán) přirozeně zabere nikoliv zanedbatelný čas.“*

Z rozsudku

- Odpůrkyně tak byla povinna v územním plánu v rámci svých úkolů v přijaté urbanistické koncepci reflektovat podmínky v území, prověřovat potřebnost změn v území mj. s ohledem na vliv užívání území na hospodárné využívání veřejné infrastruktury a usilovat o to, aby stanovené podmínky umožňovaly kvalitní bydlení. Pokud tedy dosavadní vyvoj v území ohrožoval fungování veřejné infrastruktury, resp. by realizace výstavby na již vymezených zastavitelných plochách v rozporu s původními předpoklady nevedla ke vzniku kvalitního bydlení z důvodu nedostatečnosti veřejné infrastruktury, odpůrkyně byla v návaznosti zejména na § 19 odst. 1 písm. c) stavebního zákona povinna na takový poznatek reagovat a přijmout takovou změnu dosavadní územně plánovací regulace, která by umožnila návrat k rovnovážnému řešení zajišťujícímu kvalitní urbanistickou strukturu obce neohrožující fungování veřejné infrastruktury.
- To lze učinit jak rozšířením veřejné infrastruktury, tak snížením tlaku na ni tím, že dojde ke snížení rozsahu zastavitelných ploch tak, aby zastavitelné plochy mohla stávající veřejná infrastruktura kvalitně obsloužit. Tato řešení se však pohybují v odlišných časových rovinách. Zatímco zrušení zastavitelných ploch má okamžitý efekt, rozšíření veřejné infrastruktury vyžaduje mnohem delší časové období na projektovou přípravu, případný odkup pozemků nutných pro její rozšíření, přípravu financování (včetně případných dotačních žádostí), realizaci výběrových řízení na zhotovitele, získání nezbytných povolenacích aktů a konečně vlastní výstavbu takového rozšíření. Případná dílčí změna územního plánu umožňující rozšíření veřejné infrastruktury je pouze prvním dílčím krokem, od něž je k navýšení kapacit veřejné infrastruktury ještě daleko. I s přihlédnutím k tomu je tak nutné hodnotit proporcionalitu zásahu do vlastnického práva navrhovatelů.

K náhradě škody

- Pozemky navíc nebyly za tímto účelem využity více než 15 let od doby, kdy byly zahrnuty do předchozího územního plánu. V této souvislosti odpůrkyně odkázala na § 102 stavebního zákona. Pokud po uplynutí této ochranné lhůty dojde ke znehodnocení pozemku, nelze to přičítat obci, která postupuje v souladu se stavebním zákonem, ale dlouhodobé pasivitě vlastníka pozemku... Podle § 102 odst. 3 stavebního zákona ve znění účinném od 1. 1. 2013, na něž odkázala i odpůrkyně, vlastníkově nebo oprávněnému nenáleží náhrada, jestliže ke zrušení určení pozemku k zastavění došlo na základě jeho návrhu nebo po uplynutí 5 let od nabytí účinnosti územního plánu nebo jeho změny, či regulačního plánu nebo jeho změny, která zastavění dotčeného pozemku umožnila.
- Ustanovení o uplynutí lhůty 5 let se neuplatní, pokud v této lhůtě a) nabylo účinnosti rozhodnutí o umístění stavby nebo územní souhlas pro stavbu, pro kterou bylo zastavění uvedenou územně plánovací dokumentací určeno a toto rozhodnutí nebo souhlas je platné, nebo b) před uplynutím lhůty 5 let byla uzavřena veřejnoprávní smlouva nahrazující územní rozhodnutí a tato veřejnoprávní smlouva je účinná.
- Jinými slovy, uplynutím shora popsané 5leté lhůty, během níž nebyl získán veřejnoprávní akt nezbytný k realizaci výstavby, již právní úprava vlastníkově zastavitelného pozemku negarantuje, že mu bez náhrady nemůže být právo výstavby změnou územně plánovací regulace odebráno. Vlastnické právo, s nímž bylo do té doby spojeno toto legitimní očekávání, se tak stává slabším, a jakkoliv je nutno jej brát v potaz a hledat řešení pokud možno šetrnější, již nepředstavuje takto významnou překážku pro změnu regulace, jelikož dotčený vlastník již nemůže legitimně tvrdit, že taková změna je nepřipustně překvapivou.“



Případ č. 16:

Etapizace

Rozsudek NSS čj. 4 As 150/2020-84 ze
dne 20. 12. 2022

Právní úprava

§ 39 Úkolem územního plánování je ve veřejném zájmu zejména stanovovat pořadí provádění změn v území.

O co šlo

- Středočeské město změnilo územní plán a nastavilo etapizaci výstavby, která měla postupně a udržitelně odrážet nárůst obyvatel Říčan; tedy zajistit obyvatelům (stávajícím i novým) dostatečně kapacitní veřejnou infrastrukturu
- a konkrétní důvody pro etapizaci a přijetí opatření obecné povahy byly označeny především nedostatečná kapacita ČOV, nevyhovující dopravní i technická infrastruktura, kritický stav zařízení pro likvidaci odpadních vod a zásobování pitnou vodou, a nedostatečná kapacita školních a předškolních zařízení a dopravních staveb
- Opatření obecné povahy rozdělilo rozvojové zastavitelné plochy do tří etap, přičemž zařazení do jednotlivých etap vycházelo z urbanistické logiky zahušťování výstavby nejprve v centrálních částech města a následného postupování směrem k okrajovým částem, dále byla zohledněna velikost lokalit (proluky a menší lokality měly principiálně přednost před většími zastavitelnými plochami) a místní infrastrukturní podmínky jednotlivých lokalit, jejichž splnění bylo nezbytné pro budoucí fungování lokalit. První etapa zahrnovala proluky, zahrady a rekonstrukce v zastavěném území, druhá etapa zahrnovala menší rozvojové plochy a třetí etapa zahrnovala velké a okrajové rozvojové plochy

Z rozsudku KS

- Ohledně námitky, že regulace etapizace stanovená opatřením obecné povahy je neurčitá proto, že z ní není jasné, kdy (kterého dne) bude moci navrhovatelka na svých pozemcích realizovat stavbu, krajský soud přisvědčil závěrům odpůrce, že je-li zahájení další etapy podmíněno dosažením přesně specifikovaného zkapacitnění konkrétních částí městské infrastruktury, pak nelze z logiky věci současně stanovit přesné datum, kdy bude moci navrhovatelka na svých pozemcích stavět; pokud by opatření obecné povahy v tomto ohledu stanovilo konkrétní datum, smysl etapizace by byl zcela popřen.
- Zajištění odpovídající infrastruktury přitom nezávisí jen na vůli a úsilí odpůrce, ale také například na vydání příslušných veřejnoprávních povolení, na příjmech z dotací či spolehlivosti jednotlivých dodavatelů.

Z rozsudku KS

- Za znak neurčitosti nepovažoval krajský soud ani to, že podmínky pro zahájení další etapy nejsou závislé na vůli navrhovatelky, a nepřisvědčil ani jejímu tvrzení, že zahájení druhé a třetí etapy je zcela na libovůli odpůrce
- stavební zákon), nestanoví žádné konkrétní podmínky, kterými může být etapizace podmíněna, a tudíž je navržení těchto podmínek v rukou pořizovatele a zpracovatele územního plánu a jejich závazné stanovení v rukou zastupitelstva jakožto vrcholného orgánu obce
- Podle krajského soudu je tedy cíl, který opatření obecné povahy sleduje (omezit rozvoj svého území takovým způsobem, aby dostáčoval stávající kapacitě veřejné infrastruktury, respektive aby jí město zvládalo kontinuálně navyšovat), legitimní a zvolené prostředky (etapizace) vedou k jeho naplnění, přičemž se jedná o nejmírnější dostupné prostředky zasahující do vlastnického práva navrhovatelky způsobilé dosáhnout sledovaného cíle.

Z rozsudku NSS

- Je zřejmé, že opatření obecné povahy vázalo zahájení druhé etapy na naplnění určitých věcných parametrů. Je tudíž správný závěr krajského soudu, který stěžovatelce vysvětlil, že pokud by opatření obecné povahy pro tuto etapizaci, která je založena na naplnění věcných parametrů, stanovilo datum realizace jednotlivých etap, její smysl by byl popřen. Smyslem etapizace je totiž rozložení rozvoje města do delšího časového úseku proto, aby v jeho rámci odpůrce stihl zabezpečit komfort obyvatel vybudováním funkční infrastruktury.
- e shodě s krajským soudem současně Nejvyšší správní soud za znak neurčitosti opatření obecné povahy nepovažuje ani skutečnost, že uvedené podmínky jsou vesměs nezávislé na vůli stěžovatelky. Jak krajský soud přiléhavě upozornil, stěžovatelka hodlá zasadit svůj podnikatelský záměr do organického prostředí města, které musí být po všech stránkách funkční, o což je povinen se postarat právě odpůrce. Skutečnost, že jako předpoklad zahájení druhé etapy výstavby stanovil určité podmínky týkající se především rozvoje a zkvalitnění infrastruktury nezbytné pro tuto další výstavbu, nelze považovat za projev jeho libovůle.



Případ č. 17:

Jak na pozemní
komunikace

Rozsudek NSS ze dne 3. 10. 2023, čj. 1
As 11/2023 – 52

O co šlo

- Středočeské město změnilo územní plán, do kterého doplnilo tuto větu: realizace zástavby v ploše Z62 je podmíněná vyhovujícím dopravním napojením (v souladu s DÚR prostřednictvím napojení z jihozápadního směru), tj. předchozí realizací dvoupruhové obousměrné komunikace, vyhovující příslušné ČSN, propojující danou lokalitu s křižovatkou ulice U Nádraží s obslužnou komunikací jihovýchodním směrem, resp. lomením ulice U Nádraží kolem pozemku parc. č. XT k.ú. M. p. B.; další podmínkou je zkapacitnění stávajícího úseku ulice U Nádraží až k silnici II/116 a její uvedení do normového stavu dle příslušné ČSN
- Vlastnice tvrdila, že:
- Na jejích pozemcích má být postaveno pouze 14 rodinných domů, přičemž již došlo k vydání územního rozhodnutí na infrastrukturu. Výstavba 14 domů nemůže nijak zásadně zatížit existující komunikační síť
 - Nová podmínka znemožňuje uskutečnění zástavby dle pravomocného územního rozhodnutí, které podmínku výstavby dvoupruhové obousměrné komunikace ani povinnost zkapacitnění stávajícího úseku ulice U Nádraží až k silnici II/116 neobsahovalo.
 - pozemky jsou v souladu s koordinační situací stavby z prosince 2006, jež byla podkladem pro vydání územního rozhodnutí, napojeny na veřejnou komunikaci.
 - výstavba dvoupruhé obousměrné komunikace je neproveditelná, neboť komunikace není zařazena do výčtu veřejně prospěšných staveb a vedla by přes cizí pozemky, které navrhovatelka nemůže vyvlastnit.

Z rozsudku

- Obec touto podmínkou fakticky nutí navrhovatelku k vybudování konkrétní komunikace podrobného průběhu na cizím pozemku pro třetí osoby, k níž nemá žádná vlastnická práva. Zákon ukládání takové podmínky nepřipouští. Jinými slovy, odpůrce v územním plánu stanoví, že dokud jediný vlastník pozemků v ploše Z62 (stěžovatelka) nevybuduje jemu (a třetím osobám) komunikaci dle norem ČSN, nebude moci vystavět rodinné domy, pro jejichž zasíťování (a parcelaci) mu bylo vydáno územní rozhodnutí a s nimiž tudíž odpůrce od tohoto okamžiku měl při svých dalších koncepčních plánech počítat.

Z rozsudku

- Reálně je tak třeba stanovení zcela nové podmínky dopravního napojení dle územního plánu považovat za přinejmenším obcházení územního rozhodnutí z 21. 5. 2007, ne-li za jeho faktické popření.
- To skutečně nelze považovat za otázku proporcionality omezení vlastnického práva navrhovatelky, ale za postup rozporný s dřívějším pravomocným rozhodnutím. Na tom nic nemění ani takřka „cynické“ konstatování krajského soudu, že navrhovatelce přece nic nebrání, pokud bude uskutečněno napojení západním směrem dle územního plánu, realizovat přístupové komunikace dle územního rozhodnutí z 21. 5. 2007; to sice jistě ne, ale i bez vážení proporcionality zásahu je zřejmé, že podmínky dle územního rozhodnutí jsou nad něj výrazně rozšiřovány a do jisté míry činí navrhovatelku závislou na uskutečnění projektu, který o své vůli může bez dalšího jen stěží ovlivnit (vybudování poměrně rozsáhlých komunikací na cizích pozemcích).
- V této souvislosti lze odkázat na to, že územní plán či jeho změna mohou v souladu s § 43 odst. 1 stavebního zákona vymezit plochy a koridory a stanovit podmínky pro jejich využití, a to i odlišným způsobem, než jak dosud stanoví pro některé z pozemků v rámci takové plochy či koridoru dosavadní územní rozhodnutí, avšak samotné vymezení plochy či koridoru a stanovení podmínek pro jejich využití nemůže samo o sobě přímo zakládat, měnit či rušit práva nebo povinnosti fyzickým a právnickým osobám, a tedy ani měnit právní účinky existujících správních rozhodnutí



Případ č. 18:

Jak na kanalizaci

Rozsudek NSS ze dne 8. 12. 2021,
č.j. 10 As 139/2021 – 53

O co šlo

- V případě další středočeské samosprávy se řešila otázka, zda mohla obec v územním plánu podmíněně připustit výstavbu rodinných domů tím, že pozemek bude připojen na síť elektrické energie a splaškovou kanalizaci a prostor místní příjezdové komunikace a její řešení bude odpovídat příslušné státní normě pro komunikace
- Základní vizí budoucího rozvoje definovanou zadáním ÚP bylo *mírně a stabilně rostoucí město s kvalitní veřejnou infrastrukturou, dostatkem upravené veřejné zeleně a hodnotným přírodním zázemím*, jež by se mělo ubránit tlaku na rychlou a urbanisticky nekvalitní obytnou i komerční zástavbu a jež by mělo doplnit chybějící či nevyhovující veřejnou infrastrukturu. Jako požadavky vyplývající z územně analytických podkladů byly mj. zmíněny potřeba prověřit možnosti změn užívání staveb pro rodinnou rekreaci na stavby pro bydlení se zajištěním odpovídající dopravní a technické infrastruktury, nutnost řešit znečištění povrchových vod odpadními vodami z chatových osad návrhem účinné likvidace odpadních vod a záměr prověřit možnosti zlepšení dopravní přístupnosti stávajících chatových osad. Jako relevantní požadavek vyplývající z připomínek veřejnosti, resp. vyjádření jiných než dotčených orgánů, bylo zmíněno podmínění rozvoje ploch pro bydlení odpovídajícím rozvojem veřejné infrastruktury (mj. dopravní a technické), a to i za případného využití nástrojů etapizace nebo územních rezerv.
- je podstatné, že pozemky dotčené vlastnicepatřily na začátku přípravy územního plánu do kategorie ploch pouze pro rodinnou rekreaci, nikoli trvalé bydlení V průběhu příprav územního plánu ale došlo ke změně a ve schváleném územním plánu se s nimi počítalo jako s plochami, které by mohly být za určitých podmínek k stavbě rodinných domů využity

Z rozsudku KS

- nastavení parametrů podmíněně přípustného využití spočívajících v požadavku napojení na dopravní a technické sítě je stejně tak vhodné tam, kde dosavadní zkušenosti ukazují, že individuální variabilita takových řešení působí určité negativní dopady širšího charakteru. Takto např. napadený územní plán výslovně poukazuje na problém znečištění, který se projevuje v chatových lokalitách, jež nejsou napojeny na splaškovou kanalizaci.
- Jakkoliv příčinou takového znečištění mohou být jen někteří individuální uživatelé nemovitostí, kteří si neplní své povinnosti spojené s pravidelným vyvážením septiků k tomu oprávněnou osobou, s ohledem na společný jmenovatel těchto problémů v podobě chybějícího napojení na kanalizační síť může obec zcela legitimně považovat za potřebné předejít prohlubování takových problémů tím, že intenzivnější využití daného území (trvalé bydlení) podmíní právě předchozí realizací kanalizačního řadu a napojením zamýšlených staveb na něj, jež výhledově může daný ekologický problém odstranit.

Z rozsudku NSS

- **Podmíněně přípustné využití ploch nemůže územní plán stanovit zcela libovolně. Tyto podmínky musí mít návaznost na problematiku územního plánování a současně typovou problematiku spojenou s takto výjimečně připouštěným „nestandardním“ využitím plochy...**
- **Nelze však říci, že by podmínky nesměly obsahovat nic, co jinak obecně spadá např. do nižší úrovně územně plánovací dokumentace.** NSS proto stejně jako krajský soud nevidí překážku, jež by znemožňovala městu za vhodné kritérium výjimečné přípustnosti realizace staveb pro rodinné bydlení v plochách určených primárně pro rekreační využití stanovit napojení staveb na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu, včetně splaškové kanalizace. Individuálně je samozřejmě splnění požadavků na napojení budoucí stavby na technickou a dopravní infrastrukturu vždy předmětem zkoumání stavebního úřadu v územním řízení (resp. společném řízení či jejich zjednodušených procesních ekvivalentech). To však nevylučuje, aby v zájmu rozumného fungování širšího urbanistického celku v rámci obce byla tam, kde k tomu právní úprava dává obci prostor, specifikována užší množina z možných řešení napojení na technickou a dopravní infrastrukturu, jež je pro realizaci budoucí výstavby vyžadována (zde například napojení na splaškovou kanalizaci, k tomu viz též bod 48 napadeného rozsudku, nebo charakter pozemní komunikace vedoucí na dotčené pozemky).



Případ č. 19:

Prvky
regulačního
plánu

KS Praha ze dne 15. 11. 2023, čj. 54 A
68/2023 – 80

Právní úprava

- § 82 odst. 3: Územní plán může pro celé území obce nebo pro jeho část obsahovat prvky regulačního plánu, stanoví-li tak zastupitelstvo obce v zadání územního plánu nebo v zadání změny územního plánu.

Právní úprava – co může být v RP

- podrobné podmínky pro vymezení a využití pozemků,
- podrobné podmínky pro umístění a prostorové uspořádání staveb (i staveb veřejné infrastruktury),
- podrobné podmínky pro ochranu hodnot, charakteru území a krajinného rázu.
- podmínky pro příznivé životní prostředí a zelenou infrastrukturu, včetně vymezení a využití pozemků územního systému ekologické stability,
- vymezení architektonicky významných staveb nebo urbanisticky významných celků,
- vymezení staveb domů pro dostupné nájemní bydlení, a
 - Novela: má být spojeno se specifickou plánovací smlouvou
- vymezení definic pojmů, které nejsou definovány v tomto zákoně nebo v jiných právních předpisech.

O co šlo

- Jedna malá obec doplnila do územního plánu prvky regulačního plánu
 - v návaznosti na historickou urbanistickou strukturu obce se stanovuje uliční čára a stavební čára (nepřekročitelná), tak aby stavby byly umístěny v přibližně stejném odstupu od komunikace, resp. aby byly umístěny v jižní části pozemků, severní části pozemků budou vyhrazeny pro zahrady (dále též „regulativ uliční čáry“);
 - Šířka štítové strany domů bude maximálně 8 m, úroveň okapu maximálně 30 cm nad podlahou podkroví (dále též „regulativ okapu“).
 - Vikýře a střešní okna – vikýře pouze tradičních tvarů (seníkové) a v dostatečném odstupu od štítů; možno využít k prosvětlení podkroví střešní okna (dále též „regulativ vikýře“).
 - Fotovoltaické panely – využití klasických fotovoltaických panelů je vzhledem k poloze v sousedství VPZ (vesnické památkové zóny) nevhodné. Nepřípustné využití FTV panelů platí pro plochu Z1 v bezprostředním kontaktu s VPZ (v níž jsou rovněž nepřípustné). Podmíněně přípustné využití je možné pro plochy Z2, Z3 a Z4, a to pouze v celé ploše střechy, bez rozestupů (přichází v úvahu jen u sedlových střech tak, aby působily jednolitě; u jiných tvarů složených střech by skladbou obdélníkových panelů zůstaly naprosto nevhodné zbytkové „zuby“). Jako vhodné řešení lze pro případy nízkoenergetických domů doporučit tzv. solární střechy umožňující skladbu solárních tašek v celé ploše (dále též „regulativ FTV panelů“).
 - Orientace domů bude kratší (tj. štítovou) stranou směrem k veřejnému prostoru (tj. k hlavní komunikaci) (dále též „regulativ orientace domu“).

Z rozsudku

- „Pro posouzení přiměřenosti regulace je třeba nejprve připomenout, že napadené OOP bylo pořízeno s prvky regulačního plánu. Zastupitelstvo odpůrkyně na svém zasedání dne 18. 12. 2018 schválilo pořízení změny územního plánu zkráceným postupem s tím, že změna bude pořízena s prvky regulačního plánu.
- Regulační plán vždy stanoví podmínky pro vymezení a využití pozemků, pro umístění a prostorové uspořádání staveb veřejné infrastruktury a vymezení veřejně prospěšné stavby nebo veřejně prospěšná opatření (§ 61 stavebního zákona)... **Podmínky stanovující orientaci domu, uliční čáry, výšku okapu, tvar vikýře či podrobnosti využití FTV panelů... spadají pod regulativy, které mohou být v regulačním plánu, a tedy i v územním plánu s prvky regulačního plánu zahrnuty, a proto nemohou být samy osobě nezákonné.**

Z rozsudku

- Vzhledem k výše popsanému celkovému odůvodnění napadené OOP a zvláštnímu charakteru odpůrkyně soud ani nemá za to, že by byly sporné regulativy neodůvodněné nebo nepřiměřené...
- Regulace tvaru vikýře, úrovně okapu, orientace domu nebo uliční či stavební čáry je sice určitým zásahem do možností, jakou stavbu může vlastník na svém pozemku postavit, argumenty navrhovatele a) však nesvědčí o tom, že by se mělo jednat o regulaci nepřiměřenou sledovanému cíli, který vychází z výše popsaných stanovisek a požadavků dotčených orgánů.
- Argumentace navrhovatele a) se do značné míry pohybuje spíše v rovině vhodnosti zvolených regulativů, je proto třeba připomenout, že úkolem soudu není určovat, jakým způsobem má být určité území využito, a aktivně tak dotvářet územní plánování, ale pouze korigovat extrémy.“

Z rozsudku

- Soud neshledal nepřiměřeným ani regulativ pro umístění FTV panelů. Návrh původně vycházel z požadavků Správy CHKO Český kras a obsahoval regulativ přísnější než ten, který byl nakonec přijat.
- Jako vhodné řešení pro případy nízkoenergetických domů pak napadené OOP doporučuje tzv. solární střechy umožňující skladbu solárních tašek v celé ploše. Je tedy zřejmé, že odpůrkyně podstatně rozšířila možnost využití FTV panelů na celé střeše, neomezila ji pouze na její 1/3. Návrh předložený soudu na tuto změnu nijak nereaguje a neupřesňuje, proč má navrhovatel a) za to, že ani možnost využití celé střechy je nedostatečná...
- Ze sporné regulace tak nelze dovozovat, že nutí vlastníky pozemku v dané lokalitě k získávání energie z fosilních paliv, a že tím bude poškozováno životní prostředí. Předně lze jen spekulovat, jaký zdroj energie vlastníci dalších dotčených pozemků zvolí a jaký by zvolili, nebylo-li by regulace v napadeném OOP. Krom toho, jak již bylo výše uvedeno, navrhovatel a) dostatečně konkrétně netvrdil a především nijak nedoložil, že regulativ FTV panelů, který stanoví napadené OOP, využívání solární energie znemožňuje do té míry, že jej nelze pro jeho neefektivitu využívat. Nadto existují i jiné obnovitelné zdroje energie, lze si představit např. využití tepelného čerpadla, pokud by instalované FTV panely nedostačovaly.“



Případ č. 20:

Proč nechtít územní studii

Rozsudek NSS ze dne 12.03.2015, čj.
7 As 191/2014 – 26

Rozsudek NSS ze dne 18. 2. 2021, čj.
9 As 164/2020 - 32

Právní úprava

- § 67-69
- Územní studie navrhuje, prověřuje a posuzuje možná řešení vybraných problémů v území, které by mohly významně ovlivňovat nebo podmiňovat jeho využití a uspořádání.
- Územní studie slouží jako odborný podklad pro
 - rozhodování v území, a to pouze v těch částech, v nichž je v souladu s územně plánovací dokumentací,
 - pořizování územně plánovací dokumentace, a to pouze v těch částech, v nichž není v rozporu s politikou územního rozvoje a nadřazenou územně plánovací dokumentací,
- jedná-li se o územní studii, jejíž pořízení je uloženo územním plánem jako podmínka pro rozhodování v území, předloží pořizovatel její návrh k projednání zastupitelstvu obce, které územní plán schválilo. Neprojedná-li zastupitelstvo obce návrh územní studie ve lhůtě 90 dnů ode dne jeho předložení zastupitelstvu obce pořizovatelem, platí, že s návrhem souhlasí.

O co šlo

- Oba popisované případy se týkají dodržování nebo nedodržování podmínek uvedených v územní studii
- Ve druhém případě se jednalo o žalobu proti územnímu rozhodnutí na umístění záměru novostavby bytových domů a související infrastruktury
 - Problematická územní studie maximalizovala zastavěnost pozemků v první etapě na úkor pozemků v druhé etapě, na které „zbyla veřejná prostranství“

Z prvního rozsudku

- Nejvyšší správní soud především považuje za nezbytné zdůraznit, že v případě územní studie se jedná o neformální odborný podklad určený k ověření požadavků na ochranu hodnot území, k navržení, prověření a posouzení záměrů na změny v jeho využití, variant řešení vybraných problémů a úprav nebo rozvoje některých funkčních systémů v území.
- Územní studií tak lze prověřovat a posuzovat jakékoliv změny v území bez formálních náležitostí, které jsou naproti tomu vyžadovány u pořizování územně plánovací dokumentace, tj. u zásad územního rozvoje, územního plánu a regulačního plánu. Územní studie je tedy, na rozdíl od územně plánovací dokumentace, nezávazná. To znamená, že správní orgán při rozhodování v dotčeném území není územní studií vázán.
- K tomu je třeba odkázat i na rozsudek ze dne 20. 1. 2010, č. j. 1 Ao 2/2009 – 86, v němž Nejvyšší správní soud vyslovil závěr, že „[z] hlediska rozhodování o umístění stavby je totiž relevantní pouze schválená územně plánovací dokumentace (§ 90 písm. a) stavebního zákona). (...) Územní studie má tedy zásadně charakter podkladu pro pořizování územně plánovací dokumentace (tomu odpovídá její zařazení do dílu 1., hlavy III, části třetí stavebního zákona věnovaného územně analytickým podkladům) a neměla by sloužit k nahrazení úkolů územně plánovací dokumentace samotné.“
- Krajský soud v souladu se zákonem vyhodnotil, že nemohl na základě žaloby, která směřovala proti rozhodnutí o umístění souboru staveb, přezkoumávat zákonnost územní studie, neboť ta nemá povahu závazného podkladu rozhodnutí ve smyslu ust. § 75 odst. 2 s. ř. s.

Z druhého rozsudku

- Pro svoji nezávaznou povahu tedy sama územní studie nepředstavuje zásah do vlastnického práva k pozemkům či stavbám, jichž se týká. Tyto účinky však může získat zprostředkovaně, pokud se její obsah stane obsahem závazného územního plánu (jde-li o územní studii pořizovanou před územním plánem), nebo pokud podle jejího řešení postupuje správní orgán při rozhodování o umístění záměrů v území (jde-li o územní studii pořizovanou po územním plánu), a tím ji uskutečňuje. To je třeba zohlednit při úvahách o tom, zda je nezbytné zajistit možnost procesní obrany proti územní studii.
- Judikatura připustila možnost dotčeného vlastníka bránit se proti podmínce zpracování územní studie pro povolování dalších stavebních záměrů v řešeném území jako součásti územního plánu
- Je zřejmé, že stěžovatel neměl důvod této cesty využít, neboť nespátřuje dotčení svých práv v samotné podmínce zpracování územní studie ani ve stanovení lhůty pro její pořízení. Jeho námitky směřují výhradně proti konkrétnímu prostorovému řešení plochy OP-Z9 navrženému územní studií. Toto řešení již začalo být realizováno, a to vydáním napadeného územního rozhodnutí o umístění souboru staveb.
- Nejvyšší správní soud nastínil možnost obrany proti územní studii napadením územního rozhodnutí ke konkrétnímu záměru, neboť vycházel právě z toho, že sama územní studie k zásahu do vlastnického práva nevede - k tomu však musí NSS připomenout, že v posledně citovaném případě sice byla územní studie určité plochy vyžadována územním plánem, konkrétní řešení záměru, jež bylo obsahem přezkoumávaného rozhodnutí o umístění souboru staveb, však nevycházelo z řešení navrženého územní studií. Jinými slovy, v daném případě se správní orgán od územní studie odklonil, využívaje její nezávaznosti. V nyní posuzovaném případě naopak rozhodl prvostupňový orgán o umístění stavby v souladu s územní studií OP-Z9.

Z druhého rozsudku

- Umístění souboru staveb způsobem předpokládaným územní studií tak může vést k tomu, že bude nezbytné realizovat i další záměry v území v podobě předpokládané touto studií nebo se od ní fakticky nebude možné libovolně odchýlit, ačkoli by to jinak umožňovala její nezávazná povaha. Takové účinky mohou v posuzované věci nastat i vůči pozemku ve spoluvlastnictví stěžovatele, přestože nyní umísťovaný záměr se nachází na sousedním pozemku, přičemž oba jsou součástí plochy řešené územní studií.
- Stěžovatel se nemohl bránit přímo proti územní studii, neboť ta do jeho práv nezasáhla, a po pravomocném umístění daného záměru by již došlo k nastoupení účinků spojených s umístěním záměru, jehož se územní rozhodnutí týká. Tyto by následně bylo obtížné, ne-li nemožné zvrátit. Pokud územní plán stanovil společné regulativy pro plochu zahrnující pozemky více vlastníků, pak by mohlo mít umístění stavby na jedné části takového území vliv na možnost umístění budoucích staveb na jinou část území společně regulovaného územním plánem. Územní řízení o umístění nynějšího konkrétního stavebního záměru tudíž v takovém případě představuje jediné řízení, v němž se může dotčený vlastník účinně a včas bránit.

Z druhého rozsudku

- Umístění stavby územním rozhodnutím také samozřejmě musí být v souladu s územním plánem. Proto umístění jednoho záměru nemá vést k tomu, že by jiný pozemek přestal být v budoucnu využitelný k účelu stanovenému územním plánem, přestože dosud nebyl realizován.
- Proto má NSS v daném kontextu za to, že územní rozhodnutí mohlo z územní studie vycházet za podmínky, že navrhla takové řešení plochy OP-Z9, které představovalo vhodné řešení území z hlediska urbanistického a z dalších odborných hledisek a zároveň zachovávalo přiměřenou rovnováhu oprávněných zájmů vlastníků pozemků v dotčené ploše. Řešení, které by vedlo k maximalizaci zastavění, a tím i k maximálnímu zhodnocení u pozemků některých vlastníků, ale které by zároveň vedlo k zásadnímu snížení zastavitelnosti pozemku jiného vlastníka, a tím ke zjevně nepřiměřenému zásahu do jeho vlastnických práv, by bylo nepřípustné.



Děkuji za
pozornost
(kontakty)



Mgr. Vendula Zahumenská, Ph. D.

**Investor za humny ve spolupráci s
Advokátní kancelář David Zahumenský, s.r.o.**

Web:

www.investorzahumny.cz

www.davidzahumensky.cz

Telefon:

608 719 535

721 725 474

E-mail:

david@davidzahumensky.cz

zahumenska@investorzahumny.cz