

## Příloha P.132

kapitoly 15 textové části odůvodnění

[Pokračování odůvodnění]

Rozhodovací praxe správních soudů kontinuálně potvrzuje závěr, že územní plánování je činností dynamickou, která spočívá v přijetí nutných změn, bez nichž není možné zajistit udržitelný rozvoj daného území a naplnit tak hlavní cíle územního plánování (srov. rozsudek NSS ze dne 10. 8. 2023, č. j. 9 As 105/2023–41). Podle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 11. 11. 2020, č. j. 65 A 5/2017-186: *„územní plánování je kontinuálním a dynamickým procesem. Obsah územně-plánovacích nástrojů se proměňuje v závislosti na vývoji podmínek v regulovaném území. Z toho důvodu nelze vycházet z předpokladu, že podmínky jednou stanovené územním plánem jsou neměnné, resp. že ve vztahu k regulovaným pozemkům ve vlastnictví soukromých osob bez dalšího zakládají legitimní očekávání spočívající v tom, že dané pozemky nebudou při dodržení zákonem stanovených podmínek v budoucnu žádnou změnou dotčeny.“*

Rozhodování o rozvoji spravovaného území patří mezi základní práva územní samosprávy, do které spadá i rozhodnutí o přijetí nového územního plánu a s tím spojených nutných změn v území, což v minulosti zhodnotil a shrnul i Ústavní soud např. ve svém nálezu ze dne 12. 5. 2020, sp. zn. III. ÚS 709/19: *„Rozhodování o rozvoji spravovaného území patří mezi základní práva územní samosprávy, kterou právě Ústava v čl. 100 odst. 1 definuje jako "územní" společenství občanů (srov. též nálezy sp. zn. III. ÚS 1669/11). Ve schváleném územním plánu se projevuje zájem obce na rozvoji území, který v sobě nutně zahrnuje i sumu soukromých zájmů obyvatel obce, kupř. na zachování prostředí, v němž žijí (a tím i uchování hodnoty nemovitostí v jejich vlastnictví), v relaci k zalidněnosti, zastavitelnosti obce, krajinnému rázu, životnímu prostředí atd., a to vyjádřených skrze jimi volené zastupitele. Ostatně stanovit funkční využití území a jeho rozvoj při splnění všech cílů a zásad územního plánování je součástí legitimního rozhodnutí zastupitelstva obce, které plně spadá do samostatné působnosti obce do níž správní soudy mohou zasahovat pouze minimálně (viz usnesení ze dne 14. 1. 2020 sp. zn. III. ÚS 2833/19, bod 12 odůvodnění).“*

S přijetím zcela nového územního plánu, jako je tomu v případě MPP, pak může docházet i ke změnám komplexnějšího rázu, neboť regulace platná v daném území se nahrazuje jako celek. Vždy se však jedná o změny nutné a odůvodněné. Při přijetí MPP se uplatnil postup v zájmu obou uvedených zásad. Tam, kde to bylo objektivně možné a vhodné, došlo k navázání na regulativy dosavadního ÚP SÚ, a tam, kde to bylo nutné, byly regulativy změněny, případně koncepčně vhodněji nastaveny, a to vždy v zájmu naplnění hlavních cílů územního plánování spočívajících mj. v udržitelném rozvoji daného území. V souvislosti s tím lze odkázat na rozhodovací praxi správních soudů, dle které nový územní plán nemusí reagovat pouze na faktické změny v území, ale i na změnu politické vůle při samosprávě obce, a v rámci přijímání nové regulace začíná tzv. s „čistým stolem“, kde je vše otevřeno změnám (srov. např. rozsudek NSS ze dne 10. 8. 2023, č. j. 9 As 105/2023–41, ze dne 22. 1. 2021, č. j. 1 As 161/2019-56, a ze dne 28. 8. 2020, č. j. 6 As 141/2019-64).

Přijetím MPP a úpravou regulace oproti stavu v ÚP SÚ nedošlo k porušení zásady kontinuity, ale došlo k naplnění stejně důležité zásady dynamiky v územním plánování. Přijaté změny jsou věcně blíže odůvodněny a nezbytnost jejich přijetí vyplývá mj. ze změn poměrů v daném území. Původní ÚP SÚ byl schválen před více než 25 lety a od té doby byl podroben řadě

dílčích změn, které však nezajistily (ani nemohly zajistit) komplexní koncepční změnu regulace v reakci na dynamický vývoj na území hl. m. Prahy. Dle čl. 9 odst. 1 textové části MPP spočívá základ koncepce nové regulace na čtyřech principech definovaných jako *návrat ke středu, vrstvené město, stabilita prostředí, potenciál a nové možnosti*. Tyto principy jsou rozvedeny v deseti tezích popsaných podrobně v čl. 10 textové části MPP a jsou právě projevem dynamiky v územním plánování, díky které lze s respektem k dosavadnímu vývoji reagovat na nové poměry v území i novou politickou vůli hl. m. Prahy o rozvoji jejího území, které se od přijetí původního ÚP SÚ zásadně změnily.

S ohledem na výše uvedené principy v územním plánování a objektivní nutnost v odůvodněných případech měnit stávající regulativy a zavádět nové nelze přisvědčit námitce podatele, že přijetím MPP došlo k porušení jeho legitimního očekávání a zásahu do jeho práv a oprávněných zájmů. Územní plánování je proces, v rámci kterého dochází k poměřování řady různých, často odlišných nebo dokonce protichůdných, soukromých i veřejných zájmů (§ 18 odst. 2 stavebního zákona). Prakticky není možné přijmout územní plán, který by se nějakým způsobem nedotýkal vlastnických práv, neboť vymezení konkrétní plochy pro určitý účel s sebou nese nemožnost změnit stávající využití pozemku pro jiný než územním plánem navržený účel. Je tedy zcela běžné, že územní plány zasahují do vlastnických práv, přičemž tato skutečnost sama o sobě nevede k nezákonnosti územního plánu (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120).

Z ustálené judikatury správních soudů vyplývá, že vlastníci pozemků nemohou mít legitimní očekávání v tom směru, že územní plán zůstane neměnný po celou dobu existence jejich věcných práv k nemovitostem.

Jako příklad lze uvést rozsudek NSS ze dne 21. 10. 2009, č. j. 6 Ao 3/2009–76, č. 2201/2011 Sb. NSS, v němž soud uvedl následující: *„Princip legitimního očekávání pak v procesu územního plánování nelze vykládat jako zachování statu quo; jak bylo vyloženo výše, 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). Jestliže do řešení po určitou dobu předvídaného vstoupí nová skutečnost, která významně modifikuje předpoklady, s nimiž výchozí fáze pořízování územního plánu počítaly, nelze než takovou skutečnost reflektovat. Z existence dřívějšího územního plánu či řešení navrhovaných v raných fázích územních plánování nelze dovozovat utvoření „závazné správní praxe“ - tím by byla popřena sama podstata územního plánování.“*

Z výše citovaného vyplývá, že vlastníci nemovitostí nemají legitimní nárok předpokládat a vyžadovat, aby územní plán, který reguluje podmínky využití jejich nemovitosti, zůstal po celou dobu neměnný. Vlastníci by si proto měli být vědomi, že v budoucnu nemusí být možné jejich pozemek zastavět, neboť kontinuita územního plánování není bezbřehá. Ústavní soud v tomto ohledu také konstatoval, že: *„Jinými slovy – na určitou podobu územního plánu či zařazení pozemku do určitého způsobu využití není právní nárok, stejně jako se nelze dovolávat ochrany dobré víry či legitimního očekávání ve vztahu k určité podobě územního plánu, neboť ten se s ohledem na potřebu úpravy poměrů v území neustále vyvíjí“* (usnesení Ústavního soudu ze dne 10. 4. 2018, sp. zn. IV.ÚS 3548/17).

Vlastníci pozemků jsou současně povinni strpět přiměřené zásahy do svých práv, pokud jsou tyto zásahy v souladu se zákonem a jsou přiměřené sledovanému cíli. Této otázce se obsáhle věnoval i rozšířený senát NSS, který ve svém usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009–120, konstatoval: *„[49] Územní plán reguluje možné způsoby využití určitého území. V tomto*

*smyslu představuje významný, byť ve své podstatě spíše nepřímý zásah do vlastnického práva těch, jejichž nemovitosti tomuto nástroji právní regulace podléhají, neboť dotyční vlastníci mohou své vlastnické právo vykonávat pouze v mezích přípustných podle územního plánu. Znamená to především, že jsou omezeni v tom, co se svým pozemkem či stavbou do budoucna mohou činit, na přípustné varianty využití jejich nemovitostí, jež vyplývají z územního plánu. V tomto smyslu může územní plán představovat zásadní omezení ústavně zaručeného práva vlastnit majetek (čl. 11 LZPS), jež je jedním ze základních pilířů, na nichž již po staletí stojí západní civilizace a její svobodný rozvoj. Zásahy do vlastnického práva proto musí mít zásadně výjimečnou povahu, musí být prováděny z ústavně legitimních důvodů a jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle a být činěny na základě zákona. [...]*

*[48] Omezení v podobě územního plánu je v obecné rovině uvedené podmínky schopno zpravidla splňovat. V první řadě má v principu legitimní důvody – územní plánování je prostředkem k harmonizaci poměrů na území jím regulovaném a umožňuje sladit veřejný zájem (včetně veřejného zájmu přesahujícího dimenze regulovaného území) s individuálními zájmy týkajícími se daného území. Znamená to tedy, že vlastníci dotčení územním plánováním jsou zásadně povinni – za předpokladu, že i další shora uvedené podmínky budou splněny – strpět i bez svého souhlasu omezení, která pro ně vyplývají z územního plánu, nepřesáhnou-li určitou míru, v rámci níž lze taková omezení po každém vlastníku bez dalšího spravedlivě požadovat (spravedlivou míru). Jaká míra to bude, je nutno posoudit vždy v konkrétním případě s přihlédnutím k rozhodným okolnostem. [...]*

*[49] v některých případech dosažení ústavně legitimních a zákonem stanovených cílů územního plánování nebude možné dosáhnout způsobem, který by se každého jednotlivého z vlastníků pozemků a staveb na územním plánem regulovaném území dotkl toliko ve spravedlivé míře; v takovém případě je přípustný i zásah přesahující tuto míru, přičemž ani zde k jeho provedení není nutný souhlas dotčeného vlastníka. Přípustnost takového zásahu i proti vůli vlastníka je dána jeho ústavně legitimním a zákonem stanoveným cílem a splněním dalších podmínek, jejichž komplex lze souhrnně označit za zásadu subsidiarity a minimalizace takového zásahu (zásadou subsidiarity a minimalizace zásahů do vlastnických a jiných věcných práv při tvorbě územního plánu musí být, jak výše uvedeno, ostatně vedena veškerá omezení vyplývající z územního plánu, tedy i omezení nepřesahující spravedlivou míru; v opačném případě by se jednalo o ústavně nepřípustný, neboť v rozporu s čl. 4 odst. 4 LZPS jsoucí zásah).“*

Výše uvedené závěry byly dále potvrzeny a následovány správními soudy. V tomto ohledu se bohatá soudní praxe shoduje na neexistenci legitimního očekávání v absolutní neměnnost územně plánovací dokumentace. K uvedenému dále např. rozsudek NSS ze dne 10. 8. 2023, č. j. 9 As 105/2023-41, dle kterého: „Legitimní očekávání tak nelze založit pouze na přesvědčení, že územní plán bude do budoucna neměnný. V procesu územního plánování není poskytována absolutní ochrana legitimního očekávání v neměnnost dříve schválené územní plánovací dokumentace. To však neznamená, že je stěžovatel zcela bez ochrany. Pokud má změna územního plánu negativní dopad na jeho pozemky, jde minimálně o zásah do vlastnického práva. Takový zásah pak podléhá přezkumu přiměřenosti (rozsudek NSS č. j. 6 As 319/2021-111).“

Rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2023, č. j. 7 As 55/2023-32, obdobně uvádí: „V této souvislosti Nejvyšší správní soud podotýká, že stěžovatel nabyt uvedené pozemky za účinnosti předchozího územního plánu jako pozemky orné půdy v nezastavitelné části obce. Nemohl proto legitimně očekávat, že tyto pozemky budou v budoucnu zařazeny do zastavitelné plochy obce.“

V neposlední řadě legitimní očekávání nezakládá ani podoba územního plánu v samotném počátku procesu jeho pořízení, viz rozsudek NSS ze dne 4. 11. 2010, sp. zn. 1 Ao 5/2010-169, který zdůrazňuje, že „Proces pořizování změny územního plánu je dynamický, její obsah se proměňuje v čase (...) z § 50 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006 nelze dovodit příkaz, aby návrh změny územního plánu byl identický s obsahem schváleného zadání, nýbrž toliko pokyn, aby návrh ze schváleného zadání vycházel.“

Vlastníkům pozemků tedy nenáleží právo dovolávat se určité podoby územního plánu, resp. aby jejich pozemek byl určen k využití, jaké si vlastník přeje. Ústavní soud v tomto ohledu soustavně zdůrazňuje, že vlastníkům pozemků nenáleží subjektivní právo na konkrétní podobu územního plánu, včetně konkrétního účelového vymezení jejich pozemků: „Nelze se tak bez dalšího dovolávat ochrany dobré víry či legitimního očekávání ve vztahu k určité podobě územního plánu, neboť územní plán se s ohledem na potřebu úpravy poměrů v území neustále vyvíjí“ (nález Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2024, sp. zn. III. ÚS 229/24).

Obdobně lze odkázat též na rozsudek NSS ze dne 22. 4. 2024, č. j. 4 As 245/2023-36, dle kterého: „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.“

Omezení vlastnického práva i např. omezením zastavitelnosti pozemku je přípustné a zákonné, pokud toto omezení sleduje zákonem stanovený legitimní cíl a je přiměřené tomuto sledovanému cíli. Pořizovatel přistoupil k omezení zastavitelnosti pozemku podatele z důvodu dosažení zákonem sledovaného cíle a zajištění udržitelného rozvoje území, přičemž tento zásah, resp. toto omezení vlastnického práva, nepřesahuje spravedlivou míru.

Lze také odkázat na řadu konkrétních případů, kdy bylo i případné omezení zastavitelnosti pozemků změnou územního plánu shledáno jako zcela zákonné a v souladu s cíli a úkoly územního plánování. Např. Krajský soud v Praze shledal jako zákonné a nediskriminační zrušení zastavitelnosti pozemků v zájmu ochrany zemědělského půdního fondu a krajinného rázu, což bylo v souladu s § 18 odst. 4 stavebního zákona: „Změna využití plochy pro výrobu, skladování a podnikání na plochu smíšenou obytnou venkovskou a plochu zeleně byla odůvodněna též ochranou přírody a krajiny, zejména zemědělských půd, a odpovídá koncepci napadeného územního plánu (viz odst. 28 tohoto rozsudku). Ve vztahu k zařazení pozemků navrhovatele do plochy zeleně lze podotknout, že ty umožňují i realizaci drobných staveb a zařízení souvisejících s provozem zahrad a sadů. Jejich vymezení v blízkosti plochy SV pak odpovídá urbanistické koncepci, podle níž má být zajištěn harmonický přechod zastavěného území do volné přírody nezastavěnými plochami zahrad, sadů či sídelní zeleně.“ (rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 30. 5. 2023, č. j. 59 A 10/2023-38). Taktéž v případě omezení zastavitelnosti pozemků v důsledku změny územního plánu obce Šestajovice byl tento postup soudem shledán jako zákonný, když dle jeho názoru má obec právo v mezích zákona korigovat svůj rozvoj a vážít veřejný zájem (rozsudek Krajského soudu

v Praze ze dne 1. 9. 2023, č. j. 54 a 45/2023–63). V neposlední řadě lze odkázat na rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2023, č. j. 7 As 55/2023-32, kde soud konstatoval, že neexistuje subjektivní právo na určení pozemku k určitému využití, vč. případné zastavitelnosti takových pozemků.

K uvedenému pořizovatel shrnuje, že v posuzovaném případě nedošlo k nezákonnému zásahu do vlastnického práva podatele, neboť při přijetí změn zavedených novým MPP byla respektována zásada subsidiarity a minimalizace zásahu ve světle výše citované judikatury Ústavního soudu i NSS. Navržené řešení dle pořizovatele vyhovuje požadavku na přiměřenost zásahu regulace MPP do vlastnických práv. Současně podateli nemohlo vzniknout jím namítané legitimní očekávání, že regulace vztahující se k jím vlastněným nemovitostem zůstane zcela neměnná, tj. že bude do budoucna zachováno stávající funkční využití dotčeného území.

V daném případě je výsledné řešení v souladu s nově přijímanou urbanistickou koncepcí, přičemž byly zohledněny všechny vzájemně poměřované veřejné zájmy, které mají být v rámci územního plánování chráněny. Předmětné řešení je v souladu se všemi obdrženými námitkami a připomínkami a bylo zvoleno na základě komplexního vyhodnocení výsledků projednání v rámci procesu přípravy MPP.