Příloha P.181

kapitoly 15 textové části odůvodnění

[Pokračování odůvodnění]

Územní plánování představuje komplexní činnost spočívající v koncepčním usměrňování prostorového a funkčního uspořádání území tak, aby byl dosažen maximální možný soulad veřejných a soukromých zájmů na rozvoji daného území (§ 18 odst. 1 stavebního zákona). Jedním z hlavních cílů územního plánování je zajištění udržitelného rozvoje území (§ 18 odst. 2 stavebního zákona), což není možné bez systematické regulace podmínek využívání daného území. Dle § 43 odst. 1 stavebního zákona územní plán stanoví základní koncepci rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání. Tuto činnost přitom není možné efektivně provádět bez toho, aniž by se regulativy platné na daném území v čase vyvíjely a měnily, ať už prostřednictvím dílčí změny územního plánu nebo přijetím zcela nového územního plánu.

V rámci územního plánování se přitom uplatňuje nejen princip kontinuity, který znamená, že přijímané změny nemají být nahodilé či svévolné a mají navazovat na předchozí úpravu, ale rovněž se uplatňuje protichůdný princip dynamiky, spočívající v nutnosti reagovat na aktuální podněty a potřeby v území a regulovat dané území tak, aby reálně v čase docházelo k jeho pozitivnímu rozvoji. Uvedené potvrzuje i judikatura správních soudů, např. rozsudek NSS ze dne 2. 11. 2022, č. j. 10 As 175/2022-87, který konstatuje: *„Požadavek na kontinuitu však není absolutní, zejména nesmí znemožnit revizi existujícího stavu. Nelze totiž přehlížet též protichůdný princip dynamiky územního plánování, jenž požaduje reagovat na aktuální podněty a potřeby. Opačný přístup by znamenal vyprázdnění práva obce regulovat rozvoj zástavby na svém území. Ke změnám regulace v územním plánu nemůže docházet nahodile a svévolně.“*

Nejen rozhodovací praxe správních soudů tak 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). Dále 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.“*

Pokud by bylo územní plánování činností statickou, v rámci níž by obec nemohla již jednou platné regulativy měnit či do nich zasahovat, tato činnost by zcela pozbyla svůj význam. Uplatňovala-li by se zásada kontinuity absolutně*, de facto* by došlo k vyprázdnění práva obce regulovat rozvoj svého území (srov. další rozsudky NSS ze dne 14. 2. 2013, č. j. 7 Aos 2/2012-53 nebo ze dne 10. 1. 2023, č. j. 1 As 120/2022-66).

Princip dynamiky v územním plánování s sebou nutně přináší situace, kdy pozemky dle předchozí územně plánovací regulace byly zastavitelné a dle nově přijímané již nadále nejsou a naopak. V posuzovaném případě se předmětné pozemky, které byly dle předchozí regulace vymezeny jako plochy nezastavitelné, mění na zastavitelné. Uvedená skutečnost je reakcí

na vývoj daného území a rovněž na proměnlivé potřeby hl. m. Prahy. Pořizovatel je přitom přesvědčen, že při přijetí MPP postupoval jak v zájmu naplnění zásady kontinuity, tak rovněž v zájmu naplnění zásady dynamiky, neboť tam, kde to bylo objektivně možné a vhodné, navázal na regulativy dosavadního ÚP SÚ a tam, kde bylo nutné regulativy změnit, případně koncepčně nastavit vhodněji, učinil tak vždy v zájmu naplnění hlavních cílů územního plánování spočívajících mj. v udržitelném rozvoji daného území. V souvislosti s uvedeným lze odkázat na rozhodovací praxi správních soudů, dle které je při přijetí nového územního plánu vše otevřeno změnám, neboť nová regulace je přijímána tzv. s „čistým stolem“ (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).

S ohledem na výše uvedené principy v územním plánování a objektivní nutnost v odůvodněných případech měnit stávající regulativy a zavádět nové, současně nelze přisvědčit námitce podatele, že přijetím MPP došlo k porušení jeho legitimního očekávání a zásahu do jeho práv a oprávněných zájmů. 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.

Příkladem lze uvést rozsudek NSS ze dne 21. 10. 2009, č. j. 6 Ao 3/2009–76, 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 pořizování 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 regulující podmínky využití jejich nemovitosti zůstal po celou dobu neměnný. NSS ve své judikatuře zdůrazňuje, že územní plánování je dlouhodobý dynamický proces střetu veřejných a soukromých zájmů, v němž nelze trvat na zachování statutu quo. Princip legitimního očekávání v územním plánování nelze vykládat jako požadavek zachování stávajícího stavu; z existence dřívějšího územního plánu či původních návrhů řešení nelze dovodit vznik “závazné správní praxe”, která by bránila změnám (srov. rozsudek NSS ze dne 21. 10. 2009, č. j. 6 Ao 3/2009–76).

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 1/2009-12 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 nadále potvrzeny a následovány správními soudy a existuje v tomto ohledu bohatá soudní praxe, která se shoduje na neexistenci legitimního očekávání v neměnnost územně plánovací dokumentace. k uvedenému dále např. rozsudek NSS ze dne 23. 3. 2023, sp. zn. 6 As 319/2021, 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.“*

Argumentem a *maiori ad minus* (od většího k menšímu) pak nelze požadovat a očekávat neměnnost regulace ve vztahu k sousednímu pozemku či pozemku ještě vzdálenějšímu. Podatel v tomto případě není vlastníkem dotčeného pozemku, nemá tedy objektivně žádný nárok na to, aby regulace na tomto pozemku zůstala neměnná. Optikou výše citované judikatury toto právo nemá ani vlastník dotčeného pozemku, který se ovšem v posuzovaném případě proti předmětné regulaci nebrání, neboť jde v jeho prospěch.

MPP a namítaná regulace je současně plně v souladu s hlavními cíli územního plánování tak, jak jsou stanoveny zejména v § 18 a 19 stavebního zákona. Tyto zákonné cíle zahrnují zejména podporu udržitelného rozvoje území, ochranu přírodních, kulturních a krajinných

hodnot, zajištění veřejné infrastruktury a občanské vybavenosti a vytváření podmínek pro kvalitní život obyvatel. Funkční využití ploch vymezené v návrhu MPP všechny tyto aspekty podporuje – přispívá k udržitelnému rozvoji území a současně zajišťuje ochranu hodnot území a potřeby obyvatel. Nejvyšší správní soud ve své judikatuře potvrdil, že opatření obsažené v územním plánu, které je navrženo zcela v souladu s cíli a úkoly územního plánování (§ 18 a § 19 stavebního zákona), představuje naplnění legitimního veřejného zájmu na úrovni územního plánování (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 Ao 1/2010-91 ze dne 19. 3. 2010).

Funkční využití navržené v MPP odpovídá aktuální strategii rozvoje hl. m. Prahy, celorepublikovým prioritám stanoveným v Politice územního rozvoje a principům udržitelného rozvoje a veřejnému zájmu. Způsob regulace nelze automaticky přebírat z původních platných územních plánů, takový postup by zcela postrádal smysl, neboť by novou regulací nebyla reflektována potřeba udržitelného vývoje daného území. Rozdíl oproti předchozí územní plánovací dokumentaci sám o sobě nezakládá nezákonnost opatření obecné povahy. Důležité ovšem je, aby taková změna byla řádně odůvodněna konkrétními důvody a respektovala zákonné požadavky. V projednávaném případě návrh MPP takové důvody reflektuje.