



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Ing. Petra Šuránka a soudců Mgr. Jana Čížka a JUDr. Davida Krysky ve věci

navrhovatelky: **A. S. s r. o., IČO X**
sídlem X
zastoupená advokátem Mgr. Robertem Tschöplem
sídlem Pod Křížkem 428/4, 147 00 Praha 4

proti
odpůrkyni: **obec Dobrovíz**
sídlem Pražská 13, 252 61 Dobrovíz

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – územního plánu obce Dobrovíz, schváleného usnesením Zastupitelstva obce Dobrovíz ze dne 28. 8. 2019, č. 2/6/2019,

takto:

- I. Návrh se zamítá.**
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**

Odůvodnění:

I. Stručné vymezení věci a obsah podání účastnic řízení

1. Navrhovatelka se návrhem podle části třetí, hlavy druhé, dílu sedmého zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), odeslaným dne 19. 8. 2020, domáhala zrušení v záhlaví označeného opatření obecné povahy (dále jen „napadený územní plán“), a to v rozsahu grafické a textové výrokové části vymezující plochu územní rezervy 20-R a zemědělskou plochu NZ na pozemcích parc. č. X a X (nikoli však i na parc. č. X, kde byla vymezena plocha lesa NL za současného vymezení lokálního biokoridoru X) v katastrálním území X (všechny dále uvedené pozemky se nacházejí v tomtéž k. ú.).
2. Navrhovatelka předně uvedla, že je vlastnící pozemků parc. č. X, X a X (dále též „dotčené pozemky“), na nichž chtěla realizovat parkoviště pro kamiony (a v minulosti výstavbu bioplynové stanice či betonárny), a to v souladu s dosavadním územním plánem, který zde vymezil zastavitelnou plochu pro výrobu a skladování. Napadeným územním plánem se

ovšem změnil způsob využití dotčených pozemků ze zastavitelné plochy na plochu zemědělskou za současného vymezení územní rezervy 20-R, a to i přes námitky, které navrhovatelka vznesla.

3. Navrhovatelka namítala, že odpůrkyně změnu funkčního využití dotčených pozemků a vymezení územní rezervy 20-R nedostatečně odůvodnila, v tomto rozsahu proto pokládala odůvodnění napadeného územního plánu za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Odpůrkyni vytýkala, že namísto konkrétní argumentace ve vztahu k územní rezervě 20-R učinila pouze obecné prohlášení, které nevycházelo z objektivního posouzení situace ani konkrétních dat (s tím, že analýza, na kterou odpůrkyně odkazovala, nebyla součástí územně plánovací dokumentace). Vedle toho navrhovatelka považovala toto odůvodnění za vnitřně rozporné, a tím nesrozumitelné, jelikož odpůrkyně současně deklarovala jak nezáměr na dalším rozvoji průmyslové zóny, tak zájem jednat s investory o využití téhož území jako průmyslové zóny.
4. Dále navrhovatelka namítala, že je vymezení územní rezervy 20-R nezákonné, neboť blokuje vybrané území po libovolnou dobu na základě neurčitých podmínek. Zdůraznila, že účelem vymezení územní rezervy nebylo prověření žádného jiného konkrétního záměru než stávajícího. Nadto bylo stanoveno, že má být prověřen „zájem obce“ na dalším rozvoji výroby a skladování, ačkoli k tomu institut územní rezervy neslouží. Jediným cílem vymezení územní rezervy tak podle navrhovatelky bylo pouze podmínit využití území k dosavadnímu účelu poskytnutím kompenzací ze strany investorů. Prověření budoucího využití území nicméně nebylo navázáno na žádné konkrétní (přezkoumatelné) podmínky, nelze tak vyloučit, že půjde toliko o libovůli obce. Vymezení možného budoucího využití území včetně stanovení podmínek prověření přitom bylo v daném případě účelné, a tím i obligatorní.
5. Navrhovatelka vznesla námitky, které byly zaevidovány pod č. j. 10/15.1.2019, a to i stran neproporcionality přijatého řešení, nicméně odpůrkyně na argumentaci navrhovatelky fakticky nereagovala. Vypořádání námitek je podle navrhovatelky toliko obecné a nezohledňuje hlediska, podle kterých se posuzuje přiměřenost zásahů do práv územním plánem dotčených osob. Rozhodnutí o námitkách proto navrhovatelka vytýkala nepřezkoumatelností a domáhala se i jeho zrušení.
6. V té návaznosti pak konkrétně namítala, že tím, že se změnil způsob využití dotčených pozemků, již na nich nemůže realizovat žádné stavby ani je za tím účelem prodat. Nadto se v důsledku napadeného územního plánu zásadně snížila hodnota dotčených pozemků. Navrhovatelka proto nabyla přesvědčení, že tímto postupem odpůrkyně nepřiměřeně zasáhla do jejího vlastnického práva a její právní jistoty. Tento zásah podle názoru navrhovatelky nemá legitimní cíl, není nezbytný ani vůči navrhovatelce nejšetrnější, naopak je diskriminační a nevylučuje libovůli politického vedení obce, pokud jde o možnost realizovat v budoucnu na dotčených pozemcích záměry navrhovatelky.

7. Odpůrkyně nejprve přisvědčila navrhovatelce v tom, že dotčené pozemky byly podle původního územního plánu (resp. jeho změny č. 3, která byla schválena dne 5. 12. 2006) zařazeny do zastavitelných ploch pro výrobu a skladování. Odpůrkyně však přehodnotila dosavadní urbanistický vývoj a rozhodla se nepokračovat ve výrobně-skladovém rozvoji na jihozápadním okraji obce. Nová strategie rozvíjet obytnou funkci obce byla transparentní již od fáze zadání napadeného územního plánu.
8. Odpůrkyně rozvedla, že z projednávání návrhu napadeného územního plánu s orgánem ochrany zemědělského půdního fondu (dále jen „ZPF“) vyplynulo, že aby mohly být vymezeny zastavitelné plochy pro bydlení, a tím splněny nové cíle obce, bylo zapotřebí jiné zastavitelné plochy vyřadit. S ohledem na skutečnost, že s výjimkou dotčených pozemků (jde přibližně o 4 ha) v původním územním plánu nebyla vymezena jiná rozsáhlejší zastavitelná plocha pro výrobu a skladování, která do té doby nebyla zastavěna, dotkl se napadený územní plán pouze navrhovatelky. Uvedené nicméně podle odpůrkyně nesvědčí o diskriminaci navrhovatelky, jelikož napadený územní plán ani nevymezuje žádné nové zastavitelné plochy pro výrobně-skladovou funkci. Nebyly-li by však některé zastavitelné plochy vyřazeny, pravděpodobně by se nepodařilo vymezení zastavitelných ploch pro bydlení vyjednat. Odpůrkyně zdůraznila, že rozhodování při pořizování územně plánovací dokumentace o strategických otázkách (např. jako zde zvrátit dosavadní urbanistický rozvoj obce) je výrazem práva na samosprávu, které nemohou zpochybnit individuální zájmy. Je přitom legitimní navrhopat nová řešení, aniž by se zcela vycházelo jen z těch původních.
9. Podle názoru odpůrkyně není zřejmé, jakým způsobem vymezení územní rezervy a stanovení podmínek pro prověření negativně zasáhlo do právní sféry navrhovatelky. Územní rezerva 20-R byla vymezena ve větším rozsahu než jen na dotčených pozemcích. Nejde přitom o kompromisní náhradu za původně zastavitelnou plochu, jelikož pro realizaci záměru na tomto území by bylo třeba nejprve změnit územní plán. Smysl a účel územní rezervy 20-R byl podrobně popsán v odůvodnění napadeného územního plánu s tím, že existuje předpoklad, že zde v budoucnu bude vymezena zastavitelná plocha za splnění stanovených podmínek. Ty jsou odvozené od reálného stavu území a jsou legitimní.
10. Konečně pokud jde o námitky nepřezkoumatelnosti odůvodnění napadeného územního plánu a rozhodnutí o námitkách, ty odpůrkyně pokládala za nedůvodné. Závěrem proto navrhla, aby soud návrh v celém rozsahu zamítl.
11. Navrhovatelka v replice zpochybnila záměr odpůrkyně zvrátit dosavadní vývoj obce na dotčených pozemcích, přičemž uvedla, že jediným cílem odpůrkyně je podle ní při rozvoji výroby a skladování získat kompenzace od investorů, tj. i ze strany navrhovatelky. Takové jednání je však účelové. Nadto představuje neproporcionální narušení právní jistoty navrhovatelky, neboť je pro ni zcela nepředvídatelné, jak bude moci v budoucnu využít dotčené pozemky. Pokračovala, že argumentace odpůrkyně týkající se vyřazení některých zastavitelných ploch za účelem vymezení jiných v územním plánu chybí, navíc jde pouze o domněnku odpůrkyně. O kvalitě odůvodnění územního plánu pak nesvědčí počet stran. S námitkami navrhovatelky se odpůrkyně nevypořádala dostatečně.

II. Podstatný obsah spisového materiálu

12. Soud ze spisového materiálu předloženého odpůrkyní zčásti v listinné podobě a zčásti v podobě elektronické zjistil, že dotčené pozemky navrhovatelky byly ve změně č. 3

Územního plánu obce Dobrovíz z května 2006 nově (předtím byly vymezeny pro budoucí obdobné využití po roce 2010 změnou č. 1 Územního plánu obce Dobrovíz ze 7. 2. 2001 jen „orientačně“) zařazeny do ploch průmyslové výroby, výrobních služeb a skladů (PV), a to s odůvodněním, že je tím plynule doplněn pás ploch určených pro zastavění – konkrétně za účelem umístění provozoven průmyslové výroby a skladů. Podle závazných regulativů funkčního využití měla být hlavní funkcí tohoto území průmyslová výroba hromadného, továrního a velkosériového charakteru, a to konkrétně výroba a skladování stavebních hmot včetně zajištění dopravy pro výrobu a skladování, ovšem mezi nepřipustným použitím byly výslovně zmíněny betonárna a drtička kameniva včetně souvisejících provozů.

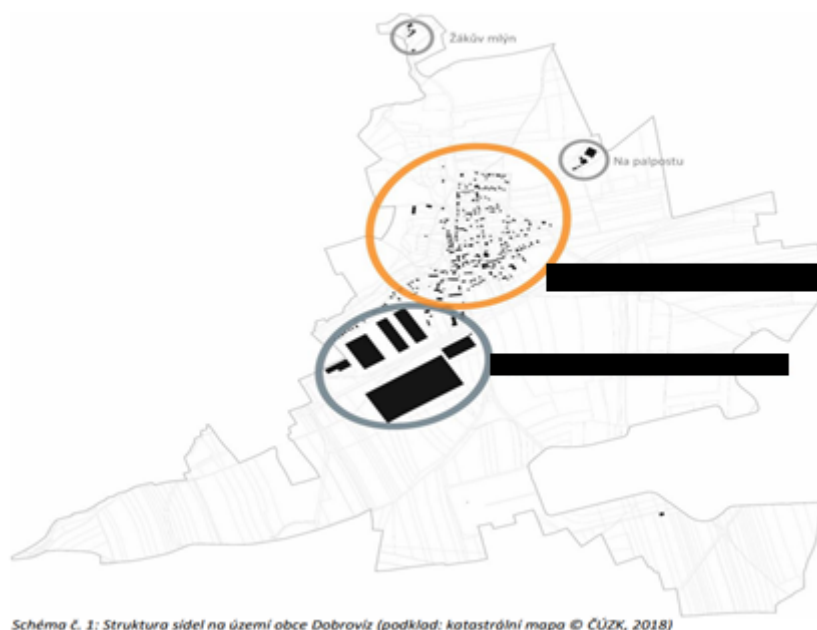
13. Zastupitelstvo odpůrkyně dne 19. 6. 2017 rozhodlo o pořízení napadeného územního plánu. Od 26. 7. 2017 byla na úřední desce odpůrkyně vyvěšena veřejná vyhláška oznamující projednávání návrhu zadání napadeného územního plánu.
14. Dne 17. 8. 2017 se Krajský úřad Středočeského kraje k návrhu zadání vyjádřil v rámci souhrnného vyjádření, v němž z pozice orgánu posuzování vlivů na životní prostředí s odkazem na neurčité vymezení budoucího rozvoje požadoval zpracování vyhodnocení vlivů koncepce na životní prostředí (dále jen „SEA“) a z pozice orgánu ochrany přírody také zpracování vyhodnocení vlivů koncepce na území soustavy Natura 2000; nadto z pozice orgánu ochrany ZPF připomněl s odkazem na ustanovení § 3 odst. 4 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ZPF“), že velmi kvalitní zemědělskou půdu zařazenou do I. a II. třídy ochrany lze ze ZPF odejmout pouze tehdy, jestliže jiný veřejný zájem výrazně převažuje nad veřejným zájmem ochrany ZPF.
15. Dne 23. 11. 2017, poté co se po dílčích formulačních úpravách návrhu zadání podařilo u dotčených orgánů vyjednat stažení požadavků na zpracování SEA a Natura 2000, zastupitelstvo odpůrkyně schválilo zadání napadeného územního plánu. Podle jeho znění bylo důvodem pořízení napadeného územního plánu, aby nahradil ten dosavadní s platností do 31. 12. 2020. Mezi požadavky na základní koncepci rozvoje území obce patřil mj. požadavek, aby byly skladové a výrobní aktivity koncentrovány výhradně v jižní části obce v prostoru K. Z. Dobrovíz. Na tomto území měla být preferována stabilizace s možností prověření budoucího rozvoje výroby a skladování, avšak (v reakci na stanovisko orgánu posuzování vlivů) koncepce dalšího rozvoje zóny se má omezit na možnost jejího budoucího dokončení v režimu územních rezerv. V zásadě měly být upřednostňovány již vymezené zastavitelné plochy, aby byla zachována kontinuita a právní jistota. Možnost přehodnocení jejich vymezení byla navázána i na případ, že by takové plochy byly v rozporu s nově navrhovanou koncepcí rozvoje obce (zejména s rozvojem bydlení). Vznesen byl také požadavek na vymezení ploch územních rezerv, aby mohl být koncepčně prověřen rozvoj dalších skladových a výrobních areálů v K. Z. Dobrovíz v návaznosti na jednání mezi obcí a investory – je totiž třeba posoudit jeho dopad na kvalitu obytného prostředí obce (emisní a hlukovou zátěž z nákladní dopravy, zhoršení podmínek vodního režimu) a vzít v potaz zábor kvalitních zemědělských půd a výšková omezení vyplývající z ochranných pásem.
16. Dne 29. 5. 2018 se konalo společné jednání o návrhu napadeného územního plánu, k němuž dne 27. 6. 2018 uplatnil Krajský úřad Středočeského kraje koordinované stanovisko, v němž mj. z pozice orgánu ochrany ZPF souhlasil s vymezením některých ploch s nezemědělským využitím těchto lokalit s tím, že „[m]nohé ze stávajících

zastavitelných ploch posuzovaný návrh územního plánu [naopak] převádí do ploch územních rezerv“; přesto však u řady dalších ploch vyjádřil svůj nesouhlas se zábery ZPF. Za účelem získání souhlasu i ve zbývajícím rozsahu (především pokud jde o plochy 15-Z, 18-Z, 19-Z a 36-Z) pak odpůrkyně v rámci dohodovacího řízení argumentovala zejména tím, že ze zastavitelné plochy pro výrobu jihozápadně od areálu Amazon byly vyřazeny právě dotčené pozemky. Tuto argumentaci Krajský úřad Středočeského kraje akceptoval a díky tomu změnil dne 18. 10. 2018 své původní stanovisko ze dne 27. 6. 2018 tak, aby odpovídalo výsledku dohodovacího řízení (souhlas s návrhem napadeného územního plánu v původní podobě jen s jednou dílčí úpravou rozsahu záboru ZPF).

17. Navrhovatelka ve fázi zadání ani ve fázi společného projednání neuplatnila žádné připomínky.
18. Dne 8. 1. 2019 proběhlo veřejné projednání návrhu napadeného územního plánu, kterého se zúčastnili i zástupci navrhovatelky. V rámci diskuse namítli, že navrhovatelka získala dotčené pozemky před deseti lety a plánovala zde realizovat bioplynovou stanici a nově odstavné parkoviště pro nákladní automobily. Námitce však nebylo vyhověno s odůvodněním, že zastavitelná plocha na dotčených pozemcích nebyla vymezena. K veřejnému projednání uplatnil dne 14. 1. 2019 Krajský úřad Středočeského kraje koordinované stanovisko, v němž z hlediska ochrany ZPF přijaté řešení akceptoval s tím, že ve výsledku došlo ke snížení záborů ZPF oproti dosavadnímu územnímu plánu.
19. Dne 15. 1. 2019 podala navrhovatelka námítky proti návrhu napadeného územního plánu, kde argumentovala obdobně jako v nyní podaném návrhu. Namítala tedy nedůvodnost (a současně neodůvodněnost) a nepřiměřenost navrhované změny zařazení dotčených pozemků do kategorie zemědělské půdy a územní rezervy 20-R s tím, že jde o zásah do její právní jistoty a do vlastnického práva. Podle názoru navrhovatelky se návrh napadeného územního plánu v této části nezakládal na objektivních potřebách obce, nadto se zcela odchýlil i od zadání, podle něhož měla být výrobně-skladová zóna v územním plánu respektována (tj. ani nezmenšována). Za účelem snížení realizace velkoplošných skladovacích a výrobních prostor mohl být použit méně razantní způsob řešení (např. stanovením specifických podmínek pro výstavbu). Odpůrkyně se přitom nezabývala účelností vymezení územní rezervy na dotčených pozemcích, a to navzdory tomu, že v porovnání se stávající výrobně-skladovací zónou jde o plochu minoritní, a dále tomu, že navrhovatelka měla zájem na pozemku parc. č. X realizovat odstavnou parkovací plochu, která mohla přispět ke zmírnění vysoké intenzity dopravy v obci. Podle navrhovatelky sám o sobě neobstojí důvod, že obec nemá na rozšíření výrobně-skladovací zóny zájem, o čemž nadto navrhovatelka pochybuje. Navrhovatelku nelze takto trestat za to, že v posledních pěti letech na dotčených pozemcích neumístila žádnou stavbu. Konečně funkční změna dotčených pozemků není důvodná ani z hlediska ochrany přírodních hodnot. Navrhla proto, aby byl zachován dosavadní způsob využití dotčených pozemků.
20. Dne 20. 6. 2019 proběhlo opakované veřejné projednání návrhu napadeného územního plánu, neboť došlo v reakci na námítky vlastníků pozemků k opětovnému vymezení zastavitelné plochy pro drobnou a řemeslnou výrobu 72-Z a ploch územních rezerv 02-R a 03-R.
21. Zastupitelstvo odpůrkyně schválilo napadený územní plán usnesením ze dne 28. 8. 2019. Odpůrkyně v jeho výrokové části mj. uvedla, že chce vzájemně prostorově oddělovat jádrové obytné sídlo obce a výrobně-skladovou zónu, nepřipustí proto jejich prolínání (§

B01 písm. d) výrokové části napadeného územního plánu]. Zároveň nechce narušit ani ohrozit primární obytnou funkci obce dalším rozvojem výrobně-skladové zóny [§ B01 písm. g) tamtéž]. Z hlediska ochrany a rozvoje přírodních a krajinných hodnot má zájem využívat zastavitelné plochy maximálně efektivně a úsporně, a tím chránit cennou zemědělskou půdu na území obce [§ B03 písm. e) tamtéž]. Mezi jádrovým obytným sídlem a výrobně-skladovou zónou chce rozvíjet izolační pás s převažujícím podílem vzrostlé vegetace [§ C01 písm. e) tamtéž], bude zvyšovat prostupnost nezastavěného území na území obce a posilovat jeho ekologickou stabilitu [§ C01 písm. h) tamtéž]. Při rozvoji jádrového obytného sídla bude brát v úvahu budoucí potenciální navazující rozvoj ve vymezených plochách územních rezerv, jejichž využití může být v budoucnu připuštěno úpravou hranic hlukových ochranných pásem Letiště Praha/Ruzyně; s ohledem na budoucí využití ploch územních rezerv tak bude plánovat parcelaci zastavitelných ploch, jejich napojení i vedení sítí technické infrastruktury [§ C01 písm. d) tamtéž].

22. Výrobně-skladovou zónou Dobrovíz se přitom podle výrokové části napadeného územního plánu rozumí soubor ploch pro výrobu a skladování přiléhající k jádrovému obytnému sídlu Dobrovíz z jihozápadu [§ 001 písm. ff) tamtéž], k čemuž pro ilustraci slouží následující schéma:



23. Podstatné části (dotčených) pozemků parc. č. X (podle údajů z katastru nemovitostí o celkové výměře 1,6937 ha) a X (o celkové výměře 2,1643 ha) (dále jen „sporné pozemky“; přibližně označeny na obrázku shora) jsou podle výrokové a grafické části napadeného územního plánu součástí plochy územní rezervy 20-R pro smíšenou výrobu (VS) s funkčním využitím jako zemědělská půda (NZ, tj. pozemky ZPF s hlavním využitím pro zemědělskou produkci). Jako přípustná využití ploch NZ jsou uvedena: louky a pastviny, trvalé travní porosty, pozemky určené k plnění funkcí lesa, sady, parky a lesoparky, ochranná, izolační a okrasná zeleň, plantáže rychle rostoucích dřevin, cesty a stezky pro pěší, cyklistickou a jinou nemotorovou dopravu, stavby a opatření určené ke snížení nebezpečí ekologických a přírodních katastrof a pro odstraňování jejich důsledků, protierozní opatření snižující vodní a větrnou erozi, stavby a zařízení pro myslivost a drobná architektura, vodní toky a plochy včetně doprovodné zeleně, mokřady, související

dopravní a technická infrastruktura; nadto byla vymezena i podmíněně přípustná využití (blíže srov. § F02 bod NZ – ZEMĚDĚLSKÁ PŮDA výrokové části napadeného územního plánu). Jakékoli jiné využití (stavby a činnosti) nesouvisející s hlavním, přípustným či podmíněně přípustným využitím je nepřipustné.

24. Napadený územní plán pro plochu územní rezervy 20-R stanovil jako prověřovaný (budoucí) způsob využití plochu smíšené výroby (viz § F02 bod VS – VÝROBA SMÍŠENÁ výrokové části napadeného územního plánu), jejímž hlavním využitím jsou areály skladů, logistiky a lehké výroby. Jako přípustná využití ploch VS jsou uvedena: občanské vybavení jako doplňkové k hlavnímu využití, sloužící primárně zaměstnancům v ploše, administrativa, drobná a řemeslná výroba, věda a výzkum, vývoj a inovace, podnikové vzorkové prodejny, velkoobchodní prodej a prodej nepotravinářského zboží občasně (nedenní) potřeby, typicky prodej stavebních materiálů, automobilů, strojů a zařízení, nábytku, zahradní centrum apod., služební byty správců objektů a nezbytného personálu pro provoz a údržbu, parkoviště na terénu, samostatné, skupinové, hromadné či podzemní garáže sloužící uživatelům dané plochy, odstavné zpevněné plochy a parkoviště pro nákladní dopravu obsluhující danou plochu, čerpací stanice pohonných hmot, veřejná prostranství a veřejná zeleň, související dopravní a technická infrastruktura, ochranná, izolační a okrasná zeleň, vodní plochy a toky. Veřejná dopravní a technická infrastruktura nadřazených systémů byla vymezena jako podmíněně přípustné využití, pokud by umístění infrastruktury mimo plochu vyvolalo nepřiměřeně vyšší náklady. Jakékoli jiné využití (stavby a činnosti) nesouvisející s hlavním, přípustným či podmíněně přípustným využitím je nepřipustné, konkrétně je zde nepřipustné ubytování i průmyslové velkochovy zemědělských zvířat. Podmínkou prostorového upořádání je výška zástavby max. 13 m od úrovně původního terénu.
25. Podle napadeného územního plánu je třeba u plochy územní rezervy 20-R nejprve prověřit potřebu (budoucího) rozdílného způsobu využití, jakož i s tím související plošné nároky. Předmětem budoucího prověření budou podle § J01 výrokové části napadeného územního plánu:
 - jednak *výšková omezení zástavby v okolí Letiště Praha/Ruzyně,*
 - jednak *zájem obce na dalším rozvoji výroby a skladování na svém území (nabídka kompenzací ze strany potenciálních investorů).*

Jelikož plochy územních rezerv byly vymezeny především jako vodítko pro plánování budoucího rozvoje obce, jejichž předpokládané budoucí využití musí být nejprve prověřeno v rámci změny územního plánu [§ C03 písm. d) výrokové části napadeného územního plánu], bylo současně stanoveno, že se na plochách územních rezerv nesmí změnit dosavadní způsob využití území způsobem, který by znemožnil nebo podstatně ztížil stanovené budoucí využití ploch územních rezerv, a že využití ploch pro prověřovaný účel je možné až na základě vydání odpovídající změny územního plánu (viz § J02 a J03 tamtéž).

26. V odůvodnění napadeného územního plánu (viz jeho kapitolu D.1.1 k bodům P19, P20 a P39, resp. P102 zadání) se k požadavku zadání na upřednostnění již vymezených zastavitelných ploch a stabilizaci a vyhodnocení rozvoje komerční zóny uvádí: „*Veškeré zastavitelné plochy vymezené v ÚPSÚ Dobrovíz byly do nového ÚP Dobrovíz převzaty. Jedinou výjimkou je zastavitelná plocha výroby a skladování vymezená ve Změně č. 3 ÚPSÚ Dobrovíz (05/2006) mezi západním okrajem stávajícího areálu Amazon a silnicí III/0066h. Stávající*

výrobně-skladová zóna Dobrovíz je již nyní velmi naddimenzovaná v porovnání s měřítkem jádrového obytného území obce Dobrovíz. V zájmu obce Dobrovíz momentálně není zájem na dalším rozvoji obdobných intenzivních a velkoplošných výrobních a skladových funkcí. Proto tato jediná plocha změny z platného ÚPSÚ Dobrovíz nebyla jako zastavitelná do nového ÚP Dobrovíz převzatá a je vymezená toliko jako plocha územní rezervy s jistým potenciálem rozvoje do budoucna. (...) Výrobně-skladová zóna je stabilizována ve stávajícím rozsahu. ÚP vymezuje rezervní ploch 20-R, která může být do budoucna využita pro další rozšíření výrobně-skladové zóny, co se týče území obce Dobrovíz, šlo by o definitivní ukončení rozvoje této zóny. (...) Zde je možné do budoucna s případnými investory o rozvoji zóny jednat. Režim rezervy nicméně umožňuje obci vyjednávat si s investory podrobné podmínky, než si obec změnou ÚP schválí úpravu režimu ploch z územní rezervy na návrh.“

27. K plochám výroby a skladování odůvodnění napadeného územního plánu (viz jeho kapitulu G.4 k § C12) dále souhrnně konstatuje, že: „[n]a území obce Dobrovíz se nachází rozsáhlá výrobně-skladová zóna, (...) která představuje dominantní územní prvek na jihozápad od jádrového obytného sídla obce. Tímto směrem jde o zásadní bariéru pro pohyb v okolí obce, pro obyvatele obce jde o prvek v území sice rozsáhlý a výrazný, ale vůči samotnému sídlu a jeho obyvatelům v zásadě netečný. Z *analýzy* [zvýraznění doplněno soudem] výše uvedeného konfliktního vzájemného vztahu výrobně-skladové zóny a obytné části jádrového sídla Dobrovíz jednoznačně vyplynulo, že na území obce už není žádoucí nijak v rozvoji výrobně-skladové zóny pokračovat. Poměrně rozsáhlá rezerva pro možný budoucí rozvoj výrobně-skladové zóny byla ještě nalezena dále na jihozápad od stávající zóny. Tato rezerva je ovšem v tomto ÚP vymezena v režimu územní rezervy, aby bylo možné ze strany obce podmínit výstavbu na tomto území vlastními požadavky v rámci nevyhnutelného procesu změny ÚP. Případné rozšíření výrobně-skladové zóny směrem na severovýchod podél železniční tratě, tak jak bylo v režimu územních rezerv navrženo v původním ÚPSÚ Dobrovíz, nebylo vyhodnoceno jako vhodné, a to ani pro možný budoucí rozvoj, v režimu územní rezervy. Pokud by totiž k takovému rozvoji výroby charakteru stávající výrobně-skladové zóny došlo, konfliktní vztah mezi výrobou/skládáním a bydlením by se v Dobrovízi ještě prohloubil. Přitom již v současné době je vztah výrobně-skladové zóny a jádrového obytného sídla Dobrovíz velmi problematický, zejména z důvodu měřítkového kontrastu výrobních a skladovacích hal a bezprostředně navazující drobné zástavby rodinných domů nebo historicky vysoce hodnotných a památkově chráněných statků. Šlo by o další obemykání jádrového obytného sídla utilitární, v krajině poněkud brutálně působící halovou zástavbou, která by dokončila odříznutí obytného sídla na jednu světovou stranu po celé délce sídla. Takový stav byl hodnocen jako nepřiměřený, až prostorově klaustrofobický pro obec venkovského typu, jakou ve svém jádrovém sídle obec Dobrovíz ještě stále je.“
28. Dále ve vztahu k územní rezervě 20-R bylo obecně uvedeno (viz kapitulu G.11 k § J01 až J03 odůvodnění napadeného územního plánu), že: „[p]locha **16-R** [(sic!) zvýraznění doplněno soudem] je určena pro prověření budoucího rozšíření výrobně-skladové zóny. Již v současné době je výrobně-skladová zóna na území obce výrazným elementem, do určité míry jde o rozsáhlou prostorovou zátěž, kterou musí občané obce snášet. Její areál omezuje z celé jedné světové strany spojení obce s volnou krajinou, esteticky narušuje venkovský charakter sídla a okolní zemědělské krajiny. V rámci řešení ÚP tak bylo rozhodnuto, že pokud by se měl zbytek území mezi areálem společnosti Amazon a nově dobudovanou komunikací K Amazonu využít pro rozšíření zóny, je to z pohledu politického vedení obce přípustné, jen pokud budou ze strany investora obci nabídnuty odpovídající kompenzace. Z toho důvodu byl využit institut územní rezervy, který naznačuje, kde by bylo do budoucna z pohledu obce akceptovatelné zónu ještě

rozšířit, nicméně bez autonomního rozhodnutí obce v podobě schválení změny ÚP není možné toto území pro výstavbu využít.“

29. V kapitole I.1.4.1 věnované vysvětlení záborů ZPF se v odůvodnění napadeného územního plánu dále uvádí: „V neposlední řadě je třeba u obecného odůvodnění ploch pro bydlení dodat snahu ÚP Dobrovíz o vyvážení obytné funkce obce oproti funkci výrobně-skladové, jejíž rozvoj v uplynulých 15 letech v obci dominoval nad rozvojem funkce obytné i jiných funkcí. Dosavadní rozvoj výrobně-skladových areálů byl v ÚP Dobrovíz potvrzen a stabilizován, nicméně v případě kapacitních ploch výroby smíšené (VS) už v něm není nadále pokračováno. Výsledkem toho je i vyřazení rozsáhlé zastavitelné plochy pro výrobu a skladování na západ od stávajícího areálu Amazon, která byla z režimu výhledu přerazena mezi zastavitelné plochy Změnou č. 3 Územního plánu sídelního útvaru Dobrovíz a měla rozlohu přes 3 ha. Předpokládaný zábor ZPF tak byl oproti platnému ÚPSÚ Dobrovíz v novém ÚP Dobrovíz o tyto 3 ha snížen.“
30. O námitkách navrhovatelky (označených jako N1) rozhodla odpůrkyně pod č. j. 10/15.1.2019 tak, že jim nevyhověla. Toto rozhodnutí, jež je součástí odůvodnění napadeného územního plánu (viz jeho kapitolu K.1 a tabulku vyhodnocení námitek uplatněných v rámci veřejného projednání napadeného územního plánu), odůvodnila odpůrkyně primárně tak, že hlavním důvodem pro vyřazení dotčených pozemků ze zastavitelné plochy bylo komplexní přehodnocení dosavadního urbanistického vývoje obce [k tomu odkázala na § B01 písm. g) výrokové části napadeného územního plánu]. Zdůraznila, že byly vymezeny (z velké většiny pouze) zastavitelné plochy pro bydlení, naopak nebyly vymezeny žádné nové významné plochy pro výrobní aktivity (až na drobné výjimky). Z dosavadního územního plánu nebyly nepřevzaty ani územní rezervy pro výrobní plochy, jejichž potenciální využití by vedlo jen k dalšímu obalování obce výrobně-skladovou zónou dále z jihu. Shrnula, že napadený územní plán tak směřuje především k posilování obytné funkce obce za současného zastavení dosavadního rozvoje výrobně-skladových aktivit. Právě dotčené pozemky byly vyřazeny ze zastavitelné plochy proto, že jako jediné z celé výrobní zóny nebyly do té doby využity. Nadto se jednalo o jeden z argumentů, jak prosadit vymezení nových zastavitelných ploch pro bydlení. Odpůrkyně dále odkázala na požadavky P39 a P102 zadání napadeného územního plánu se závěrem, že byl jasně deklarován záměr omezit budoucí rozvoj průmyslové zóny režimem územních rezerv z již popsaného důvodu přehodnocení urbanistického rozvoje obce. Podle odpůrkyně bylo také otevřeně oznámeno, že režim územních rezerv umožní obci nejprve vyjednávat s investory o konkrétní podobě jejich záměru a podmínkách pro jeho umístění a že až teprve následně obec může přistoupit ke změně územního plánu, který investorovi umožní záměr realizovat. Tuto změnu strategie odůvodnila tím, že: „[n]a území obce Dobrovíz se již nyní nachází rozsáhlá výrobně-skladová zóna, jejíž počet zaměstnanců násobně převyšuje samotný počet obyvatel obce. Obec tak nemá žádný zásadní zájem na tom, aby se tato zóna dále rozšiřovala. Vzhledem k tomu, že území je už do velké míry stávající zónou zatíženo a zároveň napojeno kapacitní dopravní infrastrukturou, je představitelné, že v budoucnu bude obec další dílčí rozvoj zóny akceptovat. Pro takový krok si nicméně vyhrazuje obec právo nejprve s investory vyjednávat o konkrétních podmínkách a směřovat pro obec k co nejvýhodnějšímu řešení. Z toho důvodu byla v celé ploše ‚za Amazonem‘ vymezena územní rezerva, která jasně deklaruje pozici obce k této části území.“ Odpůrkyně konstatovala, že tato argumentace byla obsažena i v odůvodnění napadeného územního plánu (zde odkázala na kapitoly D.1 a G.11) s tím, že je však standardně odůvodněno toliko přijaté řešení, a nikoli řešení nezvolené. Pokračovala, že vypuštění (resp. opětovné nevymezení)

zastavitelných ploch je v územně plánovací praxi výslovně připuštěno ze zákona, což potvrdily i správní soudy (k tomu odpůrkyně citovala z rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 17. 6. 2014, č. j. 50 A 7/2014-104). Odpůrkyně přisvědčila navrhovatelce, že v daném případě došlo k narušení její právní jistoty, „*nicméně toto narušení je v územně plánovacích procesech legitimní. Změna č. 3 ÚPSÚ Dobrovíz, kterou byla předmětná zastavitelná plocha vymezena, byla vydána v roce 2006. Majitel pozemků v této ploše měl tedy 13 let na to, aby tuto plochu stavebně využil. Během té doby se území v okolí plochy dynamicky rozvíjelo a majitel pozemku měl tak dost signálů k tomu, aby si uvědomil riziko, že tento dynamický rozvoj může vyvolat ze strany obce reakci. Nový ÚP Dobrovíz nevymezuje žádné nové zastavitelné plochy pro výrobně-skladovou funkci, vymezuje pouze dílčí drobné plochy pro drobnou a řemeslnou výrobu, popř. pro zemědělskou výrobu. Plochy výhledového rozvoje výrobně-skladové zóny vymezené v ÚPSÚ Dobrovíz nejsou novým ÚP akceptovány. Nelze tedy říci, že namítané vyřazení předmětné zastavitelné plochy je krokem svévolným, jednostranně zaměřeným pouze na podatele této námítky.*“ Odpůrkyně při vyhodnocení veřejného projednání zohlednila i záměr navrhovatelky realizovat na dotčených pozemcích parkovací plochu pro kamiony vč. zázemí pro řidiče. Předložený záměr však neshledala důvodným pro přehodnocení navrženého řešení, neboť „*[p]ředložená dokumentace parkoviště nepředstavuje žádný závazný podklad, který by přesvědčil obec, že záměr v takové podobě na předmětné ploše skutečně vznikne. Vedle toho jde opět o typ záměru, ve kterém nevidí obec žádný přínos pro své obyvatele, naopak se k němu váží spíše rizika (především spojená s bezpečností kolem takového zařízení pro řidiče kamionů). V této fázi pořízení ÚP Dobrovíz je pro obec každopádně nežádoucí kvůli takto nejasnému záměru přehodnotit řešení ÚP Dobrovíz. Je třeba tak odkázat na argumentaci výše týkající se režimu územní rezervy 20-R: Majitel pozemku bude mít i po vydání ÚP Dobrovíz možnost s obcí jednat o svých záměrech. Pokud jí přesvědčí o přínosu takového záměru pro obec, je možné změnou ÚP realizaci takového záměru umožnit.*“

31. Veřejná vyhláška oznamující vydání napadeného územního plánu byla vyvěšena na úřední desce odpůrkyně dne 2. 9. 2019 a nabyla účinnosti v souladu s § 173 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) patnáctým dnem po tomto dni, tedy dne 17. 9. 2019.

III. Posouzení návrhu soudem

Legitimace navrhovatelky a splnění procesních podmínek

32. Soud ověřil, že návrh byl podán včas a obsahuje požadované náležitosti (§ 101b odst. 1 a 2 s. ř. s.). Dále se zabýval přípustností návrhu. Podle § 101a věty první s. ř. s. je návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl zkrácen na svých právech opatřením obecné povahy vydaným správním orgánem.
33. V dané věci je zjevné, že napadený územní plán byl vydán formou opatření obecné povahy za použití odpovídajících ustanovení správního řádu a zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném od 31. 8. 2018 (dále jen „stavební zákon“).
34. Navrhovatelka svou aktivní legitimaci k podání návrhu dovozuje z vlastnictví dotčených pozemků v katastrálním území Dobrovíz, které soud ověřil z katastru nemovitostí (list vlastnictví č. X). Mezi účastnicemi řízení není sporu o tom, že se jedná o pozemky, které jsou napadeným územním plánem regulovány, ani o tom, že došlo ke změně využití sporných (dotčených) pozemků. Soud proto v té návaznosti zdůrazňuje, že pokud je

(napadeným) územním plánem změněno funkční využití (sporných) pozemků, jedná se o zásah do vlastnického práva vlastníka těchto pozemků, neboť je jím vlastník autoritativně omezen v právu užívat předmět vlastnictví podle dosavadního způsobu využití těchto pozemků (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 8. 2017, č. j. 6 As 67/2017-38). Jelikož v daném případě nepochybně došlo ke změně využití sporných pozemků způsobem, který ztížil realizaci vlastnického práva navrhovatelky (např. v podobě již zamýšlené výstavby parkoviště podle připraveného projektu, neboť bez pořízení změny napadeného územního plánu by taková realizace záměru nebyla vůbec možná), je dotčení na právech navrhovatelky nejen myslitelné, nýbrž navrhovatelka již byla na svých právech i reálně zkrácena. Navrhovatelka je tedy oprávněna k podání návrhu na zrušení části napadeného územního plánu.

35. Soud proto přistoupil k věcnému posouzení návrhu, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání napadeného územního plánu (§ 101b odst. 3 s. ř. s.), tj. ze skutkového a právního stavu ke dni 17. 9. 2019. Soud pro své závěry nepotřeboval provádět dokazování, neboť jednak se dokazování listinami, jež jsou součástí předloženého správního spisu, neprovádí, jednak účastnice řízení ani neměly žádné důkazní návrhy. V takovém případě nebylo třeba nařizovat ve věci jednání za situace, kdy navrhovatelka výslovně souhlasila, aby soud o věci samé rozhodl bez jednání, a současně ze strany odpůrkyně byl souhlas s tímto postupem soudu presumován (§ 51 odst. 1 s. ř. s.).
36. Soud přezkoumal napadený územní plán v rozsahu a v mezích bodů, jež byly v návrhu uplatněny, a to s ohledem na koncentraci řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části podle 101b odst. 2 věty druhé s. ř. s.

Námítky nepřezkoumatelnosti

37. Soud předřadil vypořádání námitek navrhovatelky stran nedostatečného odůvodnění napadeného územního plánu, pokud jde o změnu funkčního využití dotčených pozemků a vymezení územní rezervy 20-R, jakož i stran rozhodnutí o námitkách, neboť jejich nepřezkoumatelnost by i sama o sobě byla vadou, pro kterou by soud musel napadenou část územního plánu zrušit.
38. Navrhovatelka namítala, že namísto důvodů pro změnu funkčního využití dotčených pozemků v odůvodnění napadeného územního plánu odpůrkyně pouze obecně deklarovala svůj záměr, který nevycházel z objektivního posouzení situace ani z konkrétních dat (tj. objektivních závěrů). Navrhovatelka citovala část odůvodnění (na straně 135) s tím, že bylo odkazováno na analýzu, která však nebyla součástí územně plánovací dokumentace. Odůvodnění územního plánu sice územním rezervám bylo věnováno v části G.11 (na stranách 189, 198 a 200), nicméně nijak ve vztahu přímo k územní rezervě 20-R. Nebyla tedy uvedena žádná konkrétní argumentace, která by změnu funkčního využití dotčených pozemků a zřízení územní rezervy odůvodňovala – argumentace byla pouze obecná a nepodložená, a tím i nepřezkoumatelná. Odůvodnění územního plánu nadto navrhovatelka pokládala za nesrozumitelné pro svoji vnitřní rozpornost. Obec totiž na jednu stranu deklarovala, že nemá zájem na dalším rozvoji průmyslové zóny (např. na straně 64 odůvodnění napadeného územního plánu), ale zároveň pro ten účel vymezila územní rezervu se záměrem jednat s investory o takovém využití území.
39. Odpůrkyně protiargumentovala, že *analýzou* v oné citaci odůvodnění napadeného územního plánu mínila myšlenkový proces zpracování východisek, což je zřejmé v kontextu s předcházejícími odstavci textu. Nároky navrhovatelky na odůvodnění

napadeného územního plánu shledala přepjatými s tím, že pro reakci na konkrétní argumentaci navrhovatelky byl prostor při vypořádání uplatněných námitek. Odpůrkyně poukázala na to, že odůvodnění napadeného územního plánu má rozsah 247 stran, přičemž přijaté řešení bylo komplexně odůvodněno v kapitole G na 98 stranách. Podotkla, že při kódování územní rezervy 20-R došlo k překlepu (nesprávně bylo uvedeno 16-R), který byl však snadno rozpoznatelný. Konečně ani námitku vnitřní rozpornosti neshledala odpůrkyně důvodnou.

40. Navrhovatelka nadto namítala, že ani v rámci odůvodnění rozhodnutí o námitkách se odpůrkyně s její argumentací nevypořádala konkrétně, nýbrž reagovala jen v obecné rovině. Poukázala přitom, že na odůvodnění rozhodnutí o námitkách je třeba klást stejné požadavky jako na typická správní rozhodnutí (zde odkázala mj. na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2019, č. j. 9 As 65/2019-29, a tam citovanou judikaturu). Navrhovatelka shrnula, jak se odpůrkyně (sice) vypořádala s jejími námitkami nepřiměřenosti a zásahu do právní jistoty, nicméně nebyla nezohledněna všechna hlediska, podle kterých se posuzuje přiměřenost zásahů do práv dotčených osob na základě územního plánu. Na základě uvedeného proto považovala rozhodnutí o námitkách za nepřezkoumatelné a domáhala se návrhem (i) jeho zrušení.
41. Tuto námitku neshledala odpůrkyně důvodnou, odkázala proto na odůvodnění rozhodnutí o námitkách, které je součástí odůvodnění napadeného územního plánu na stranách 225 – 226.
42. K problematice nepřezkoumatelnosti soud nejprve obecně uvádí, že územní plán jako opatření obecné povahy obsahuje dvojí odůvodnění – jednak vlastní odůvodnění a jednak odůvodnění rozhodnutí o námitkách.
43. Z § 68 odst. 3 správního řádu užitého přiměřeně podle § 174 odst. 1 správního řádu je zřejmé, že ve vlastním odůvodnění územního plánu nesmí chybět esenciální obsahové náležitosti odůvodnění běžného správního rozhodnutí. Byť vlastní odůvodnění územního plánu zásadně zůstává spíše v obecné rovině a není nutné, aby v něm byla odůvodněna příslušná regulace z pohledu každého dotčeného pozemku či všech řešených ploch, musí být i v něm uvedeny důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136, č. 1795/2009 Sb. NSS).
44. Rozhodnutí o námitkách pak umožňuje individualizovaně reagovat na konkrétní výtky, jež proti regulaci uplatnili v procesu pořizování územního plánu jednotliví dotčení vlastníci, a musí z něho být seznatelné, z jakého důvodu považuje obec uplatněné námitky za liché, mylné či vyvrácené nebo proč považuje tvrzené skutečnosti za nerozhodné či nesprávné (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169, č. 2266/2011 Sb. NSS, na který navrhovatelka přílehlavě odkázala v návrhu). Ústavní soud k tomu v nálezu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, doplnil, že požadavky kladené na detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami nemohou být přehnané, jinak by se správní soudy dopouštěly přepjatého formalismu a nepřípustného zásahu do práva na samosprávu, který ohrožuje funkčnost územního plánování a přispívá k narušení stability systému územního plánování a právní jistoty občanů.
45. V nálezu ze dne 8. 11. 2018, sp. zn. I. ÚS 178/15, nicméně Ústavní soud svůj přístup k věci upřesnil v tom směru, že věc posuzovaná v nálezu sp. zn. III. ÚS 1669/11 vykazovala

specifika skutkového charakteru, pro něž nemohou být tam vyslovené závěry generalizovány. Zdůraznil odlišnou povahu odůvodnění územního plánu jako takového a odůvodnění rozhodnutí o námitkách a rozdílný přístup k soudnímu přezkumu těchto dvou odůvodnění. Uvedl, že odůvodnění rozhodnutí o námitkách předkládá právní a skutkové důvody, pro něž je třeba z pozice veřejné moci zasáhnout do práv, povinností či zájmů konkrétních subjektů individualizovaných konkrétními námitkami. Jakkoliv může být nezbytnost takového zásahu předurčena výsledkem politických úvah samosprávy o regulaci vztahů v území (ty jsou předmětem odůvodnění územního plánu jako takového), konkrétní provedení a vypořádání konkrétních námitek vůči němu je správním soudem v zásadě plně přezkoumatelné. Nezbytné odůvodnění má být přiměřené povaze toho kterého nástroje územního plánování, neboť není hodnotou *per se*, ale prostředkem k zajištění toho, aby v komplexním procesu pořizování územně plánovací dokumentace byly učiněny všechny nezbytné komplexní úvahy, ať již jejich potřeba plyne z právní úpravy, z odborných hledisek či z konkrétního sporu o řešení některé otázky. Ústavní soud připomenul, že výkon samosprávy při územním plánování je výkonem veřejné moci, který je způsobilý zasáhnout do ústavně zaručených práv a svobod a který musí být soudem přezkoumatelný. Z toho dovodil, že ústavnímu požadavku přezkumu zákonnosti soudem odpovídá právě požadavek dostatečného odůvodnění opatření obecné povahy či rozhodnutí o námitkách (ledaže by jejich důvody byly zjišťovány až v samotném soudním řízení). Řádné odůvodnění tedy musí být pravidlem, z něhož lze na nebezpečí „přehnaných požadavků“ usuzovat pouze výjimečně (v konkrétně vymezených poměrech věci). 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 a potažmo z odůvodnění celého opatření obecné povahy zřejmé, jak byla daná problematika uvedená v námitce řešena (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2016, č. j. 8 As 89/2016-48, ze dne 20. 8. 2015, č. j. 9 As 18/2015-101, či ze dne 30. 7. 2015, č. j. 8 As 47/2015-44).

46. Pokud jde o tedy namítané nedostatky odůvodnění jak napadeného územního plánu, tak rozhodnutí o námitkách, soud v návaznosti na právě citovanou judikaturu konstatuje, že žádné jejich podstatné vady neshledal.
47. K jednotlivým výtkám navrhovatelky stran absence analýzy jako podkladu pro odůvodnění napadeného územního plánu a konkrétního odůvodnění územní rezervy 20-R uvádí soud následující: Soud souhlasí s odpůrkyní, že z kontextu odůvodnění napadeného územního plánu na stranách 134 – 135 je zřejmé, jaký je zde význam použitého slova *analýza*, tj. že se nejednalo o listinu, jež by byla samostatným podkladem, na který by bylo odkazováno. Stejně tak bylo bez pochybností zřejmé, že byla územní rezerva 20-R na straně 190 odůvodnění napadeného územního plánu nesprávně (patrně písarskou chybou) označena jako 16-R, jelikož žádná taková plocha územní rezervy podle výrokové části napadeného územního plánu neexistuje (vymezeny byly územní rezervy 01-R až 15-R a následně až 20-R). Je proto mylný z této chyby vyvozený závěr navrhovatelky, že odůvodnění územní rezervy 20-R zcela chybí, jelikož bylo pouze nesprávně číselně uvozeno. Konečně soud nedává navrhovatelce za pravdu ani v tom, že odpůrkyně v odůvodnění napadeného územního plánu pouze obecně deklarovala svůj záměr, který nevycházel z objektivního posouzení situace ani z konkrétních dat (tj. objektivních závěrů), aniž by uvedla důvody pro změnu funkčního využití dotčených pozemků a vymezení územní rezervy 20-R. Soud nejprve zdůrazňuje, že je v pořádku, zůstalo-li

odůvodnění napadeného územního plánu v obecné rovině, neboť teprve až v rozhodnutí o námitkách navrhovatelky bylo žádoucí odůvodnit regulaci i ve vztahu ke sporným pozemkům. Ačkoli navrhovatelka odpůrkyni vytýkala, že nevycházela z objektivně zjištěného skutkového stavu věci, sama danou situaci v lokalitě jinak než subjektivně neposoudila a žádná konkrétní objektivní data k řešení problematice nedoložila. Přitom obě strany sporu se shodly na té podstatné skutečnosti, že se v okolí sporných pozemků již nachází rozsáhlá výrobně-skladová zóna, která představuje dominantní územní prvek vedle jádrové obytné části obce, což je nepochybně objektivní fakt, ze kterého odpůrkyně mohla v územním plánování bez dalšího vycházet.

48. Ani námitku nepřezkoumatelnosti rozhodnutí o námitkách nepokládá soud důvodnou. Nelze totiž uzavřít, že by se odpůrkyně s argumentací navrhovatelky vypořádala toliko v obecné rovině, jak se navrhovatelka domnívá. O tom svědčí nejen ty pasáže odůvodnění, jež soud shora citoval pod bodem 30 odůvodnění tohoto rozsudku, nýbrž i to, že sama navrhovatelka v návrhu na toto zcela konkrétní odůvodnění podrobně navázala. Není přitom významným nedostatkem, že se odpůrkyně ve vztahu ke sporným pozemkům výslovně nezaobírala zvlášť každým jednotlivým hlediskem pro posuzování přiměřenosti zvoleného řešení, neboť relevantní pro přezkoumatelnost rozhodnutí v zásadě je (toliko), že zkoumat proporcionalitu v užším smyslu neopomněla. Názor odpůrkyně na jednotlivé kroky testu proporcionality je přitom zřejmý z kontextu veškerého odůvodnění napadeného územního plánu – zvolená regulace na sporných pozemcích v testu podle odpůrkyně obstála, neboť jinak by individuální zájmy navrhovatelky musely převážet nad veřejným zájmem sledovaným odpůrkyní. Je tak nyní na soudu, aby zhodnotil veškeré aspekty k zodpovězení, zda bylo vymezení sporných pozemků jako územní rezervy 20-R a zemědělské plochy NZ skutečně proporcionální.

Námitka nezákonnosti

49. Navrhovatelka namítala, že je vymezení územní rezervy 20-R nezákonné, jelikož z předmětu budoucího prověření lze dovozovat, že možným budoucím využitím má být stejné využití (tj. nikoli rozdílné) jako před přijetím napadeného územního plánu (plocha pro výrobu a skladování). Nadto bylo výslovně uvedeno, že má být prověřen „zájem obce na dalším rozvoji“, nikoliv způsob využití území, ačkoli územní rezerva neslouží k tomu, aby bylo prověřeno, zda má obec zájem území určitým způsobem využít. Nebyly pak stanoveny žádné podmínky pro prověření využití území ani přezkoumatelné podmínky prověření zájmu obce na jeho dalším využití v rozporu s bodem I odst. 2 písm. a) přílohy č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a o způsobu evidence územně plánovací činnosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška č. 500/2006 Sb.“). Nelze totiž vyjít z výkladu, že by stanovení možného budoucího využití včetně podmínek pro jeho prověření bylo na vůli obce (dobrovolné). Naopak takové stanovení bylo obligatorní i vzhledem k tomu, že bylo v daném případě účelné (navzdory rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2015, č. j. 4 As 261/2014-70, a vědoma si dále rozsudků č. j. 3 As 206/2015-61 a č. j. 10 As 325/2017-41). Jinak by předmětné ustanovení podle navrhovatelky bylo nadbytečné bez praktického významu. Územní rezerva je koncipována jako opatření dočasné a jejím účelem není blokování určitého území po libovolnou dobu na základě neurčitých a nepřezkoumatelných podmínek (k tomu navrhovatelka odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 AOs 3/2012-36).

50. Odpůrkyně oponovala, že pro případný rozvoj výrobně-skladové zóny (a tím pro budoucí pořízení změny územního plánu) byly pro plochu 20-R stanoveny podmínky odvozené od reálného stavu území, které musí být nejprve prověřeny. První podmínkou je prověření výškových omezení zástavby v okolí Letiště Praha/Ruzyně, neboť lze předpokládat, že se limity využití území výrazně promění vzhledem k přípravě paralelní dráhy letiště. Jedná se přitom o limity, které musí být vždy důkladně projednány a jimž musí být záměr rozšíření zóny jednoznačně podřízen. Ostatně s obdobnou logikou jsou vymezeny i územní rezervy pro bydlení, které jsou v ochranných hlukových pásmech letiště. Druhou podmínkou k prověření je pak zájem obce na rozvoji výroby a skladování, jelikož významné rozšíření stávající výrobně-skladovací zóny by představovalo rozsáhlý a zásadní zásah do území obce. Jde o zcela legitimní téma, které souvisí s konkrétní podobou budoucího záměru, typem provozované činnosti, způsobem řešení dopadů na systémy veřejné infrastruktury v obci či způsobem řešení případných negativních dopadů. Možnost obce zasáhnout do podoby záměru je přitom koncentrována právě do fáze pořízení územního plánu (typicky do roviny vymezení či nevymezení zastavitelné plochy), jelikož v navazujících řízeních již obec vystupuje pouze jako účastník řízení s omezenými možnostmi ovlivnit parametry záměru. Zpochybnění tohoto práva ze strany navrhovatelky zpochybňuje samotnou podstatu územní samosprávy.
51. Pokud jde o namítanou nezákonnost vymezení územní rezervy, posoudil soud tuto námitku po právní stránce takto:
52. Podle § 43 odst. 1 stavebního zákona územní plán mj. vymezí zastavěné území, plochy a koridory, zejména zastavitelné plochy, plochy změn v krajině a plochy vymezené ke změně stávající zástavby (...) a pro územní rezervy a stanoví podmínky pro využití těchto ploch a koridorů. Pro územní rezervy se použije § 36 odst. 1 [stavebního zákona] obdobně.
53. Podle § 36 odst. 1 věty třetí, čtvrté a páté stavebního zákona mohou zásady územního rozvoje vymezit plochu nebo koridor a stanovit jejich využití, jehož potřebu a plošné nároky je nutno prověřit (územní rezerva). V územní rezervě jsou zakázány změny v území [§ 2 odst. 1 písm. a) citovaného zákona], které by mohly stanovené využití podstatně ztížit nebo znemožnit. Změnit územní rezervu na plochu nebo koridor umožňující stanovené využití lze jen na základě aktualizace zásad územního rozvoje.
54. V té návaznosti pak bod I odst. 2 písm. a) přílohy č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb. stanoví, že pokud je to účelné, textová část územního plánu obsahuje mj. vymezení ploch a koridorů územních rezerv a stanovení možného budoucího využití, včetně podmínek pro jeho prověření.
55. Z citovaných ustanovení vyplývá, že územní rezerva je prostorem, jehož případné budoucí využití pro uvažovaný záměr se má teprve prověřit. Zároveň jde o území, které lze nadále využívat a dokonce zde činit změny (realizovat záměry), avšak s výjimkou těch, které by znemožnily či (jen) podstatně ztížily budoucí využití území. Proto je zcela na místě, aby územní rezerva trvala pouze po dobu nezbytně nutnou pro prověření možnosti využití území pro stanovený záměr, tj. aby se jednalo o omezení toliko dočasněho charakteru (k povaze institutu územní rezervy viz rozsudky Nejvyššího správního soudu např. ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-11, nebo ze dne 14. 2. 2013, č. j. 7 Aos 2/2012-53).
56. Na základě uvedeného tak lze obecně shrnout, že vymezení územní rezervy je v souladu se zákonem tehdy, pokud je třeba prověřit budoucí využití území, účel prověření je v souladu

s úkoly a cíli územního plánování a toto omezení trvá pouze po nezbytně nutnou dobu. Potud dává soud navrhovatelce co do teoretického základu její argumentace za pravdu.

57. Zároveň je však soud nucen navrhovatelce naopak vytknout, že je její argumentace rozporuplná, odkazuje-li na (nově) stanovený způsob využití území a cituje-li předmět budoucího prověření územní rezervy 20-R z § J01 výrokové části napadeného územního plánu, a přitom tvrdí, že způsob využití území, který má být prověřen, uveden nebyl a ani nebyly stanoveny žádné podmínky pro prověření využití území.
58. Soudu proto nezbývá, než aby podrobně shrnul, že pro plochu územní rezervy 20-R napadený územní plán ve výrokové části pod § J01 ve sloupci označeném jako *kód rozdílného způsobu využití* stanovil způsob využití kódem VS, kterým se podle § F02 výrokové části napadeného územního plánu rozumí *výroba smíšená*, jejímž hlavním využitím jsou areály skladů, logistiky a lehké výroby. Tento způsob využití území 20-R byl řádně uveden na místě k tomu určeném, bez pochybností tedy lze ve výrokové části napadeného územního plánu najít jeho vymezení. A bylo stanoveno, že je nutno prověřit právě potřebu takového způsobu využití (včetně plošných nároků).
59. To ostatně muselo být zřejmé i navrhovatelce vzhledem k její dále rozvinuté argumentaci, že se mj. budoucí využití území má rovnat tomu dosavadnímu. Navrhovatelka tak záměrně směřuje kategorii určení způsobu využití území s položkou předmětu budoucího prověření, ač jde o kategorie obsahově odlišné (třebaže související). Je tak absurdní námitka navrhovatelky, že bylo (nesprávně) toliko uvedeno, že má být prověřen „*zájem obce na dalším rozvoji*“ (takto byl zčásti označen právě předmět budoucího prověření), a nikoliv (správně) způsob využití území. Navrhovatelce by snad bylo možné přisvědčit jen do té míry, že výstižnější vyjádření způsobu využití území i v předmětu budoucího prověření by bylo vhodnější – např. slovy „*potřeba nových zastavitelných ploch pro smíšenou výrobu v obci Dobrovíz*“ namísto slov „*zájem obce na dalším rozvoji výroby a skladování na svém území* (...)“. Nicméně (slovní spojení) „*zájem obce*“ nepředstavuje nic jiného než vyjádření neurčitého právního pojmu, který lze adekvátně vyložit jako posouzení potřebnosti daného využití z hlediska vyvážení základních pilířů územního plánování, a to v kontextu širokého správního uvážení obce, jímž co do volby mnoha přípustných variant budoucího rozvoje území obce disponuje. Takový popis předmětu budoucího prověření sám o sobě však rozhodně nevypovídá o nezákonnosti územní rezervy 20-R, jak navrhovatelka naznačovala.
60. Z (ač zčásti protichůdné) argumentace navrhovatelky je patrné, že brojí na prvním místě proti tomu, že absentuje důvodnost prověření budoucího využití území, jelikož totéž využití území již vymezil dosavadní územní plán. Jinými slovy (což navrhovatelka sama uvedla na jiném místě návrhu), zde podle navrhovatelky není žádný jiný záměr využití území, který by měl být prověřován, než ten, který zde byl doposud.
61. K této dílčí námitce soud podotýká, že shledává-li navrhovatelka nezákonnost územní rezervy již jen v tom, že území sporných pozemků bylo v minulosti prověřeno a zařazeno do zastavitelného území pro výrobu a skladování, nelze ho už vymezit jako územní rezervu s totožným způsobem využití, jde o závěr nesprávný. To potvrdil i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 8. 2017, č. j. 6 As 67/2017-38, ve kterém uzavřel, že: „[v] *obecné rovině nelze vyloučit, že i u území již jednou pro konkrétní záměr prověřeného, vyvstane potřeba nového prověření s ohledem na změnu skutkových či právních okolností (např. v mezidobí dojde k rozvoji výstavby na dotčeném území nebo sousedním území, změně*

právních předpisů nebo změně nadřazené územně plánovací dokumentace). Tím spíše v případě, kdy od původního prověření území uplyne doba přibližně 10 let, aniž by bylo v mezidobí konkrétní území pro prověřovaný účel skutečně využito.“

62. Za situace, kdy soud zodpověděl shora obecně položenou otázku tak, že je souladné se zákonem, vymezí-li obec v územním plánu územní rezervu v rozsahu pozemků, které již dříve byly zařazeny do zastavitelného území pro téže využití, jaké by mělo být (znovu) prověřováno, pakliže pro takový postup (nově) nastaly okolnosti, nezbyvá než objasnit, zda takové okolnosti nastaly i v nyní projednávaném případě. Navrhovatelka má totiž za to, že prověřit budoucí využití území není třeba s tím, že cílem vymezení územní rezervy je pouze účelově podmínit využití území ke stávajícímu účelu poskytnutím kompenzací ze strany investorů. K tomu navrhovatelka citovala závěr rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2013, č. j. 4 AOs 2/2013-58, že zřízení územní rezervy bez existence určitého záměru, který by měl být následně prověřen, není možné.
63. Soud se proto dále zabýval tím, zda vyvstala potřeba nového prověření využití území v rozsahu sporných pozemků s ohledem na změnu skutkových nebo právních okolností, neboť jestliže by výsledek prověření území byl znám již v okamžiku přijetí napadeného územního plánu, nemělo by vymezení územní rezervy 20-R skutečně žádné opodstatnění. V takovém případě by byl napadený územní plán v této části v rozporu se zákonem.
64. Odpůrkyně v této souvislosti zdůrazňovala, že stěžejním důvodem změny využití území na sporných pozemcích bylo přehodnocení dosavadního urbanistického vývoje obce. Odpůrkyně se rozhodla nepokračovat ve výrobně-skladovém rozvoji na jihozápadním okraji obce „za Amazonem“ s cílem neohrožovat a nenarušovat primární obytnou funkci obce v její jádrové části. Dala jednoznačně najevo, že chce posilovat právě obytnou funkci obce za cenu zastavení rozvoje výrobně-skladovacích aktivit v obci. Uvedla, že výrobně-skladová zóna je již rozsáhlá a území obce je jí zatíženo. Nadto ve vztahu ke sporným pozemkům konstatovala, že byly vymezeny jako zastavitelná plocha pro výrobu a skladování již v roce 2006, jejich vlastník měl proto 13 let, aby je za tím účelem využil. Ten sice v minulosti představil záměr realizovat zde betonárnu nebo bioplynovou stanici, avšak bezvýsledně, a navrhovatelka pak až v procesu pořizování nového územního plánu (jen nezávazně) prezentovala záměr plochu využít jako parkoviště pro kamiony. Jelikož se však okolí sporných pozemků právě v období od roku 2006 dynamicky rozvinulo, neměla (nemá) momentálně obec zájem na takovém rozvoji ani na vymezení nových zastavitelných ploch pro výrobně-skladovou funkci.
65. Na tomto základě soud shledal, že požadavek na prověření využití území na ploše územní rezervy 20-R v rozsahu sporných pozemků byl dán, a to s ohledem na změnu skutkových okolností oproti roku 2006. Odpůrkyně totiž zásadně změnila základní koncepci rozvoje území obce v návaznosti na plynutí času. Významnou roli sehrálo, že sporné pozemky v mezidobí pro původně prověřovaný účel využity nebyly a současně v jejich blízkém okolí naopak došlo k dynamickému výrobně-skladovému rozvoji. Lze tak uzavřít, že vymezení územní rezervy 20-R mělo legitimní opodstatnění a výsledek prověření území pro zamýšlené budoucí využití nebyl předem znám, a to navzdory tomu, že má navrhovatelka za to, že je jí tento výsledek zřejmý. Odpůrkyně si opravdu otevřela cestu vyjednávat s potenciálními investory o konkrétních záměrech a podmínkách pro jejich umístění na předmětném území, jak navrhovatelka poznamenala, nicméně aniž by vymezení územní rezervy 20-R zaručovalo, že na této ploše k realizaci nějakého záměru

vůbec dojde – navrhovatelka se mylí, pokud se domnívá, že snad ke kladnému stanovisku obce jednoduše postačí poskytnutí kompenzací ze strany investorů.

66. Konečně k výtce navrhovatelky, že nebyly stanoveny žádné podmínky pro prověření využití území, lze shrnout, že pro plochu územní rezervy 20-R napadený územní plán ve výrokové části pod § J01 ve sloupci *předmět budoucího prověření* stanovil, že je nutné prověřit jednak výšková omezení zástavby v okolí Letiště Praha/Ruzyně, jednak zájem obce na dalším rozvoji výroby a skladování na jejím území (s poznámkou: nabídka kompenzací ze strany potenciálních investorů). I této skutečnosti si ostatně navrhovatelka musela být vědoma, neboť předmětnou pasáž z § J01 výrokové části napadeného územního plánu v samotném návrhu dokonce sama citovala a argumentačně na ni navázala.
67. Již jen z toho je tak patrné, že je argumentace navrhovatelky stran absence podmínek prověření využití území zcela lichá, neboť v závazné části napadeného územního plánu ve vztahu k územní rezervě 20-R jednoznačně jsou uvedeny podmínky pro prověření možného budoucího využití území ve smyslu bodu I odst. 2 písm. a) přílohy č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb. Navrhovatelka přitom odvádí pozornost od tohoto jediného možného závěru tím, že se v návrhu věnuje účelnosti takového vymezení. Pro rozhodnutí v této věci však nemá žádného významu řešení otázky, zda bylo stanovení možného budoucího využití území a podmínek pro jeho prověření obligatorní součástí napadeného územního plánu, nebo nikoli. Soud se proto v tomto rozsahu argumentací navrhovatelky dále nezabýval, neboť by se jednalo pouze o úvahy soudu nad rámec nezbytného odůvodnění, nadto vedoucí jiným směrem než k podstatě sporu.
68. Soud tedy na tomto místě shrnuje a uzavírá, že územní rezerva 20-R byla vymezena v souladu se zákonem. Opačnou argumentaci navrhovatelky proto soud neshledal důvodnou.

Námítka neproporcionality

69. Skutečná podstata sporu mezi navrhovatelkou a odpůrkyní v projednávané věci tkví v tom, zda bylo proporcionální nové vymezení sporných pozemků jako územní rezervy oproti jejich vymezení původním územním plánem ve znění jeho změny č. 3 z roku 2006 jako plochy zastavitelné.
70. Navrhovatelka konkrétně namítala, že změna funkčního využití sporných pozemků a vymezení územní rezervy 20-R představují neproporcionální zásah do jejího vlastnického práva a právní jistoty. Upřesnila, že nabyta sporné pozemky do vlastnictví se záměrem využít je způsobem souvisejícím s výrobou a skladováním (předložila obci záměr využít sporné pozemky jako parkoviště pro kamiony a v minulosti též záměry výstavby bioplynové stanice a betonárny), tedy způsobem zamýšleným předchozím územním plánem. Tento způsob využití však byl napadeným územním plánem znemožněn, a proto již na svých pozemcích nemůže realizovat žádné stavby, které by odpovídaly využití, pro které tehdy pozemky do vlastnictví nabyly. Nemůže je za tím účelem ani prodat, a proto došlo i k zásadnímu snížení hodnoty těchto pozemků.
71. Navrhovatelka má za to, že zásah do jejích práv nemá legitimní cíl. Územní rezerva 20-R podle názoru navrhovatelky nebyla vymezena za účelem prověření žádného jiného konkrétního záměru či využití než toho stávajícího – obec má totiž ve skutečnosti zájem využít pozemky v územní rezervě 20-R k výrobě a skladování. Cílem odpůrkyně bylo

pouze podmínit využití území ke stávajícímu účelu poskytnutím kompenzací ze strany potenciálních investorů, tj. i navrhovatelky. Jednání o kompenzacích přitom představuje neurčitou podmínku, kterou musí investor splnit, a proto také následné podmínky pro budoucí využití území, které v územní rezervě 20-R nejsou konkrétně stanoveny, jsou zcela neurčité a nepředvídatelné. Prověření budoucího využití území je tak navázáno na libovůli obce, protože bude jen na úvaze politického vedení obce, které záměry umožní realizovat.

72. Podle názoru navrhovatelky bylo zvolené řešení diskriminační, jelikož dotčené (sporné) pozemky jako jediné nebyly vymezeny v souladu s předchozím územním plánem jako zastavitelná plocha. To odpůrkyně dokonce přiznala jak v rozhodnutí o námitkách navrhovatelky, tak v odůvodnění napadeného územního plánu (pod bodem P19). To, že odpůrkyně zároveň deklarovala zájem jednat s investory s cílem získat kompenzace, také přímo svědčí o diskriminaci navrhovatelky, která tak obci musí poskytnout neurčité kompenzace výměnou za umožnění realizace záměrů na jejích pozemcích. Tento požadavek je však nelegitimní.
73. Pokračovala, že změna funkčního využití sporných pozemků nebyla nezbytně nutná ani vůči navrhovatelce nejšetrnější. Naopak byla účelová, nekoncepční a nepřiměřená, jelikož celé okolí je již zastavěno výrobními a skladovacími objekty, které sporné pozemky obklopují. Nijak tedy nesousedí s jádrem obce, které je od sporných pozemků vzdáleno. S ohledem na návaznost na průmyslovou zónu a blízkou vzdálenost letiště přitom nelze uvažovat o jiném využití území (např. k bydlení), přičemž dosavadní účel ani realizace navrhovatelčina záměru nemá potenciál zhoršit podmínky v obci.
74. Podle názoru odpůrkyně není zřejmé, jakým způsobem vymezení územní rezervy a stanovení podmínek pro prověření negativně zasáhlo do právní sféry navrhovatelky. Navrhovatelka může území využívat pro zemědělskou činnost, v té není nijak omezena – resp. navrhovatelka nespecifikovala žádné zemědělské činnosti, které v režimu územní rezervy nemůže provozovat podle svého plánu. Samozřejmě že ale nejde o kompromisní náhradu za původně zastavitelnou plochu, jelikož pro realizaci záměru na tomto území by bylo třeba nejprve změnit územní plán. Územní rezerva 20-R byla vymezena ve větším rozsahu než jen na dotčených (sporných) pozemcích, její smysl a účel byl popsán v odůvodnění napadeného územního plánu v kapitole G.11. Územní rezerva má sloužit jako signál nejen pro vlastníky pozemků, jichž se týká, ale i těch sousedních, aby byli seznámeni s tím, že existuje předpoklad, že zde v budoucnu může být vymezena zastavitelná plocha – jde tedy o koncepční výhled na budoucí vývoj obce.
75. Odpůrkyně nerozporovala, že sporné pozemky coby zastavitelnou plochu pro výrobu a skladování podle původního územního plánu jako jediné nepřevzala do napadeného územního plánu. Tato skutečnost však podle odpůrkyně sama o sobě není důkazem diskriminace. Vzhledem k přehodnocení urbanistického vývoje a tomu, že v původním územním plánu nebyla vymezena jiná rozsáhlejší zastavitelná plocha pro výrobu a skladování, která do té doby nebyla zastavěna, bylo přirozené, že se vyřazení týkalo pouze navrhovatelky. Napadený územní plán nevymezuje žádné nové zastavitelné plochy pro výrobně-skladovou funkci, vymezuje pouze dílčí drobné plochy pro drobnou a řemeslnou výrobu (plochy 71-Z a 72-Z) v návaznosti na již existující menší výrobní areály na jihovýchodu. Sporné pozemky by představovaly rozšíření již vystavěné výrobně-skladové zóny o další 4 ha, což je v rozporu s novou koncepcí rozvoje bydlení. Odpůrkyně má zájem zvrátit dosavadní rozvoj, kterému dosud dominovala výstavba

obřích logistických areálů. Zdůraznila, že politické vedení obce má právo rozhodovat při pořizování územně plánovací dokumentace o strategických otázkách, což je výrazem práva na samosprávu, které nemohou zpochybnit individuální zájmy. Je přitom legitimní navrhopat nová řešení, aniž by se zcela vycházelo jen z těch původních (k tomu odpůrkyně citovala z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2009, č. j. 6 Ao 3/2009-102). Nová rozvojová strategie byla transparentní již od fáze zadání napadeného územního plánu a důsledně se promítla i do návrhu napadeného územního plánu. V rámci jeho projednání s orgánem ochrany ZPF vyplynulo, že aby mohly být vymezeny zastavitelné plochy pro bydlení (bylo klíčové uhájit plochy 15-Z, 18-Z, 19-Z a 36-Z, a to zejména první dvě, bez nichž by cíl rozvíjet obytnou funkci obce byl jen sotva naplněn), bylo zapotřebí jiné zastavitelné plochy vyřadit (tj. právě sporné pozemky). Nebyly-li by některé zastavitelné plochy vyřazeny, pravděpodobně by se nepodařilo vymezení zastavitelných ploch pro bydlení vyjednat (k tomu odpůrkyně odkázala na změnu stanoviska orgánu ochrany ZPF až na základě dohodovacího řízení).

76. Z vyjádření odpůrkyně mj. vyplývá, že má pochybnosti o tom, zda vymezení územní rezervy 20-R negativně zasáhlo do právní sféry navrhovatelky, jak navrhovatelka namítala. Podle názoru odpůrkyně se navrhovatelky věcně dotklo (pouze) nevymezení zastavitelné plochy na jejích pozemcích, ačkoli ani k tomu navrhovatelka nedoložila zájem, v němž by byla nyní jakkoliv omezena.
77. Soud proto nejprve pokládá za nutné objasnit, v čem je spatřován zásah do práv navrhovatelky. Územní rezerva 20-R omezuje navrhovatelku v tom, že nemůže na sporných pozemcích realizovat záměry, které by mohly znemožnit nebo podstatně ztížit budoucí využití území jako plochy pro smíšenou výrobu. To je však právě ten účel, pro který navrhovatelka zamýšlí své pozemky využít – ve skutečnosti tak brojí proti tomu, že byly sporné pozemky vyřazeny ze zastavitelného území pro výrobu a skladování. Do práv navrhovatelky tudíž nebylo zasaženo samotným vymezením územní rezervy 20-R (v případě, kdyby napadený územní plán byl zrušen jen v této části, nebyla by navrhovatelka vlastně o nic blíže požadovanému využití území). V tomto rozsahu je tak argumentace navrhovatelky nedůvodná.
78. (Tvrzený) zásah do práv navrhovatelky tedy spočívá jen v tom, že sporné pozemky nejsou oproti původnímu územnímu plánu vedeny jako zastavitelná plocha pro výrobu a skladování (VS). Je-li totiž územním plánem změněno dosavadní funkční využití pozemků (lhostejno, zda jde o změnu územního plánu nebo nový územní plán), jedná se o zásah do vlastnického práva vlastníka tím dotčených pozemků, jelikož je jím vlastník autoritativně omezen v dosud garantovaném právu užívat předmět vlastnictví (k tomu soud opětovně odkazuje na závěry Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 30. 8. 2017, č. j. 6 As 67/2017-38). Skutečnost, že toto právo nebylo doposud využito, má vliv pouze na míru takového zásahu, k omezení možného výkonu vlastnického práva však bezpochyby dochází.
79. Soud dále pokládá za potřebné obecně se vyjádřit k míře, do jaké jsou správní soudy při přezkumu územních plánů oprávněny zasahovat do územního plánování obce.
80. Jak uvedl Ústavní soud v usnesení ze dne 5. 1. 2012, sp. zn. II. ÚS 482/10: „Při územním plánování jde o vyvážení zájmů vlastníků dotčených pozemků, resp. všech zainteresovaných subjektů, s přihlédnutím k veřejnému zájmu, kterým je v nejširším slova smyslu zájem na harmonickém využití území. Tato harmonie může mít nescíslně podob a volba konkrétní

podoby využití určitého území nebude nakonec výsledkem ničeho jiného než určité politické procedury v podobě schvalování územního plánu. Orgány obce, které rozhodují, jsou omezeny požadavkem nevybočit z určitých věcných (urbanistických, ekologických, ekonomických a dalších) mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování. Úkolem soudu při přezkumu souladu územního plánu s hmotným právem je právě bdít nad respektováním těchto mantinelů. Tím také soud brání jednotlivce před excesy v územním plánování.“ Jinými slovy, není úkolem soudu stanovovat, jakým způsobem má být určité území využito; jeho úkolem je sledovat, zda příslušná politická jednotka (obec) se při tvorbě územního plánu pohybovala ve shora popsáných mantinelech. Bylo-li tomu tak, je varianta využití území akceptovatelná a soud není oprávněn obci vnucovat variantu jinou. Soud brání jednotlivce (a tím zprostředkovaně i celé politické společnosti) před excesy v územním plánování a nedodržením zákonných mantinelů, avšak není jeho úkolem sám územní plány dotvářet (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73).

81. Z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, přitom vyplývá, že podmínkou zákonnosti územního plánu je mimo jiné i to, že veškerá omezení vlastnického práva mají ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody a jsou činěna jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle, což představuje zásadu subsidiarity a minimalizace zásahu. Za předpokladu dodržení uvedené zásady může územním plánem dojít k omezením vlastníka v území regulovaném tímto plánem, nepřesáhnou-li spravedlivou míru; taková omezení nevyžadují souhlasu dotyčného vlastníka a ten je povinen strpět je bez náhrady. Nejvyšší správní soud v tomto usnesení dále dovodil, že *„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 touto 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, jež je jedním ze základních pilířů, na nichž již po staletí stojí západní civilizace a její svobodný rozvoj.“*
82. Citovanou judikaturu lze shrnout tak, že hodnocení proporcionality (napadeného) opatření obecné povahy představuje nedílnou součást jeho soudního přezkumu, přičemž v případě územního plánování především není možné připustit zásahy do vlastnického práva vykazující znaky diskriminace, nerozumnosti či libovůle. Soud v souladu se zásadou subsidiarity a minimalizace zásahu posuzuje přiměřenost regulace z hlediska splnění následujících podmínek: a) zda má zásah ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvod, b) zda je činěn v nezbytně nutné míře, c) zda je činěn nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě k rozumně zamýšlenému cíli, d) zda je činěn nediskriminačním způsobem a e) zda je činěn s vyloučením libovůle. Není-li některá z uvedených kumulativních podmínek splněna, je to zásadně důvodem pro zrušení územního plánu v té části, jež s dotyčným zásahem souvisí (k tomu např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 10. 2013, č. j. 9 Ao 1/2011-192, na který navrhovatelka přílohou odkázala).
83. Z obsahu napadeného územního plánu přitom vyplývá, že odpůrkyní sledovaným cílem bylo posílení obytné funkce obce. Z podrobného vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch v kapitole H

odůvodnění napadeného územního plánu plyne, že stávající zastavěné území odpůrkyně postrádá dostatečné plochy pro bydlení a nelze jej ani zahušťovat, ačkoliv předpokládaný vývoj obce vyžaduje rozšíření obytných ploch. Právě proto byla již od počátku vyvíjena snaha o vymezení nových zastavitelných ploch pro bydlení v severní části obce, kde pro to (na rozdíl od jižní a východní strany, kde to nedovolují hluková ochranná pásma nedalekého letiště, a západní strany, kde tomu v zásadě brání zájmy ochrany přírody) jsou vhodné podmínky. Proti této snaze však aktivně vystoupil orgán ochrany ZPF. Z obsahu správního spisu je přitom patrné, že právě poukaz odpůrkyně na vyřazení dotčených pozemků navrhovatele, jež se nacházejí na půdách I. třídy ochrany ZPF, ze zastavitelných ploch byl zásadním argumentem a nutnou podmínkou pro změnu stanoviska orgánu ochrany ZPF, které umožnilo nové zastavitelné plochy pro bydlení v potřebném rozsahu vůbec vymezit.

84. Soud na tomto místě konstatuje, že takový důvod pro „výměnu“ původně zastavitelných pozemků navrhovatelky za možnost vymezení nově zastavitelných pozemků pro bydlení se opírá o zákonné cíle a je i ústavně legitimní. Požadavek formulovaný v § 18 odst. 1 stavebního zákona na vyvážení podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území, tak aby rozvoj území uspokojoval potřeby současné generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích, umožňuje a vyžaduje řešení, jež odpůrkyně v napadeném územním plánu přijala. Jak odůvodnění napadeného územního plánu totiž vysvětluje, v minulém období byl v územním plánování nadměrně upřednostňován pilíř hospodářského rozvoje. Přitom v K. Z. Dobrovíz, v níž našlo zaměstnání násobně více osob, než kolik je obyvatel obce, nepracuje prakticky nikdo ze současných obyvatel obce, takže v tomto směru pro uspokojení potřeb zaměstnanosti nepředstavuje tato komerční zóna pro obec odpovídající přínos. Obec tedy nemá rozumný důvod v rámci územního plánování dále podporovat rozvoj této zóny a naopak vyvážený rozvoj jednotlivých pilířů územního plánování si v takové situaci skutečně žádá v zájmu budoucích generací posílit doposud zanedbávanou obytnou funkci obce spolu s uměřeným rozvojem dalších ploch využitelných samotnými obyvateli obce. Takovými plochami jsou kromě ploch nedostatečné občanské vybavenosti podle vysvětlení poskytnutého v odůvodnění napadeného územního plánu též plochy pro drobnou, řemeslnou a zemědělskou výrobu, které umožňují omezený rozvoj existujících podnikatelských aktivit obyvatel obce v míře, jež nemá závažné devastující vlivy na krajinný ráz a jádrovou část obce.
85. Druhým legálním a legitimním důvodem pro takový posun v rozsahu vymezených zastavitelných ploch je ustanovení § 4 odst. 1 písm. b) zákona o ZPF, které si žádá přednostně ze ZPF odnímat méně kvalitní půdu, s přihlédnutím § 4 odst. 3 zákona o ZPF, které umožňuje využití zemědělských půd I. a II. třídy ochrany jen v případech, že na takovém využití je dán výrazně převažující veřejný zájem. Byť se samotný odst. 3 na dotčené pozemky, jež již v minulosti byly ze ZPF původním územním plánem odňaty, s přihlédnutím k následujícímu odst. 4 téhož ustanovení neužije přímo, nepřímou je z této právní úpravy patrný veřejný zájem na vrácení zemědělských půd I. třídy ochrany zpět do ZPF. Byť by samotný princip ochrany vysoce kvalitní zemědělské půdy pro zrušení zastavitelnosti dotčených pozemků s ohledem na míru zásahu do vlastnického práva žalobkyně sám o sobě nebyl dostatečně silným důvodem pro takový zásah, v kombinaci s legitimní potřebou rozvoje bydlení v obci je již i z pohledu soudu argumentem dostatečně silným.

86. Lze přitom poukázat na to, že by odpůrkyně dosáhla požadovaného cíle i tím, nevymezila-li by na sporných pozemcích (také) územní rezervu 20-R, nýbrž by zde ponechala bez dalšího jen nezastavitelnou zemědělskou plochu NZ – tato varianta řešení by však byla pro navrhovatelku ještě méně příznivá, tj. omezila by ji více než zvolená regulace. Právě vymezením územní rezervy 20-R odpůrkyně deklarovala možné budoucí využití území jako plochy pro smíšenou výrobu, čímž v rámci hledání šetrnějšího způsobu naplnění požadovaného cíle dala navrhovatelce alespoň nějakou naději, byť s ohledem na omezení dané ustanovením § 4 odst. 3 zákona o ZPF jen velmi slabou, že v budoucnu, ukáže-li se potřeba dalšího podpoření hospodářského rozvoje obce, bude možné plochu využít jako rozšíření komerční zóny. Přijaté řešení tak bylo šetrnějším řešením, přičemž není ani zřejmé (ostatně v tomto směru ani navrhovatelka nic konkrétního netvrdí), že by nebylo učiněno v jiné, než nezbytně nutné míře. Má-li tedy navrhovatelka skutečně zájem dotčené pozemky pro výrobu či skladování využít, není racionální odpůrkyni vytýkat, že vymezením územní rezervy 20-R, nadto v rozsahu větším než bylo původní zastavitelné území, výhledově připustila budoucí rozvoj výrobně-skladové zóny, a shledávat v tom dokonce vnitřní rozpornost odůvodnění napadeného územního plánu.
87. Při posouzení, zda je přijatá regulace diskriminační, jak tvrdí navrhovatelka, musí soud konstatovat, že v regulovaném území nenalezl žádnou jinou plochu pro výrobu a skladování (VS), jež by byla nově vymezena, nebo dosud nevyužitou plochu tohoto typu, jež by byla zachována. Soudu tedy není patrné, z čeho žalobkyně tvrzenou diskriminaci dovozuje, ostatně žalobkyně v tomto směru ve svém návrhu žádný konkrétní odkaz neuvádí. Byla-li navrhovatelka jediným subjektem dané kategorie v území (dosud nevyužitá plocha VS na nejkvalitnější zemědělské půdě) a existoval-li legitimní a zákonný důvod pro omezení ploch dané kategorie, jak již soud dovodil, nemůže se navrhovatelka podívat tomu, že byla dotčena právě ona (resp. její pozemky) a nikdo jiný.
88. Pokud by se snad navrhovatelka chtěla srovnávat s pozemky zařazenými do ploch drobné a řemeslné výroby (VD) či zemědělské výroby (VZ), soud má za to, že odůvodnění napadeného územního plánu dostatečně vysvětluje důvody pro vymezení těchto ploch, z nichž je přitom patrné, že dotčené pozemky navrhovatelky nejsou ve srovnatelné pozici. Zde lze opět připomenout skutečnost, že K. Z. Dobrovíz v realitě není přínosná pro hospodářský rozvoj samotné obce a jejích obyvatel, což by nepochybně platilo i pro záměr kamionového parkoviště předkládaný navrhovatelkou, zatímco plochy drobné, řemeslné a zemědělské výroby jsou vymezovány pro konkrétní hospodářské záměry obyvatel obce. Konkrétně plocha 72-Z pak přispěje k tomu, aby byl omezen pohyb velkých zemědělských strojů v samotném jádru obce, v němž je vyhlášena vesnická památková zóna, takže přispěje k omezení nežádoucích vlivů hospodářské výroby na obytnou funkci území, což by u záměrů typově vyžadujících plochy výroby a skladování (VS) nebylo možné předpokládat. Nadto nově vymezené plochy VD, resp. VZ, nezabírají zemědělskou půdu I. třídy ochrany (až na malý cíp plochy VZ), nýbrž se nacházejí na půdách III. a IV. třídy ochrany.
89. Konečně soud neshledal ani to, že by žalobkyně byla v souvislosti s odnětím jejích pozemků ze zastavitelných ploch vystavena libovůli. Odpověď na tuto otázku je úzce spojena s tím, že soud v daném zacházení nespatřuje žádný diskriminační prvek, jak již bylo vysvětleno. Z obsahu územního plánu skutečně vyplývá, že odpůrkyně, i kdyby původně hodlala ponechat dotčené pozemky v zastavitelných plochách, by neměla v kolizi s nesouhlasným stanoviskem orgánu ochrany ZPF jaké jiné vhodné pozemky „nabídnout“

výměnou za zábor ZPF pro bytovou výstavbu. Nejeví se tak, že by odpůrkyně v tomto směru postupovala libovolně a bez zvážení racionálních kritérií.

90. Samotná navrhovatelka ostatně o libovůli hovoří spíše jen v souvislosti s kritérii, jež mají být prověřována v souvislosti s územní rezervou vymezenou na jejích dotčených pozemcích. Nicméně touto otázkou se v testu proporcionality soud nepovažuje za potřebné zabývat, jelikož by tím, jak již soud vysvětlil, navrhovatelka ničeho nedosáhla. Z její argumentace neplyne, že by jí vadila samotná potenciální možnost budoucího znovuvymezení ploch pro výrobu a skladování a že by se cítila dotčena v možnosti zemědělského obhospodařování dotčených pozemků nutností zohledňovat existenci územní rezervy. Pokud by přitom soud vyhodnotil tato kritéria jako nepřiměřená, nanejvýše by to mohlo vést ke zrušení územní rezervy na dotčených pozemcích, avšak soud by již nepřistoupil ke zrušení vymezení plochy pro zemědělskou výrobu, jelikož k jejímu vymezení by tato údajná libovůle neměla žádný vztah. Navrhovatelka by se ocitla ještě v horším postavení než před eventuálním zrušujícím zásahem soudu, a v tomto rozsahu tedy nelze na straně navrhovatelky shledat subjektivní dotčení. Nadto soud podotýká, že právní úprava územního plánování počítá se zapojením developerů do financování veřejné infrastruktury v souvislosti s realizací jejich záměru formou institutu plánovací smlouvy (viz např. § 66 odst. 2 a § 88 stavebního zákona), proto zmíněný předmět prověřování v podobě jednání o kompenzacích ze strany investora budoucí výstavby nemusí být natolik nelegitimním požadavkem, jak si navrhovatelka myslí.
91. Soud tudíž shrnuje, že neshledal nepřiměřenost řešení spočívajícího v odnětí dotčených pozemků ze zastavitelných ploch v žádném z kroků testu proporcionality, jež se dovolávala navrhovatelka, přičemž argumenty pro tento závěr lze s dostatečnou určitostí odvodit již z textu odůvodnění napadeného územního plánu, byť ne nutně v samotné pasáži věnované vypořádání námítky navrhovatelky. Proto soud neshledal návrh důvodným ani v tomto ohledu.

V. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

92. Vzhledem k výše uvedenému tedy soud konstatuje, že návrh na zrušení napadeného územního plánu jako celek není důvodný. Proto jej soud zamítl (§ 101d odst. 2 věta druhá s. ř. s.).
93. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Navrhovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměla úspěch. Odpůrkyně měla ve věci úspěch, a má proto jako malá obec bez úřadu územního plánování, u níž nelze předpokládat dostatečné personální vybavení pro obhajoby svého územního plánu před soudem, právo na náhradu nákladů řízení. Z obsahu soudního spisu však neplyne, že by odpůrkyni, jež v řízení nebyla zastoupena advokátem, nějaké podstatné náklady řízení vznikly. Soud proto rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení :

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den

lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 12. listopadu 2020

Mgr. Ing. Petr Šuránek, v. r.
předseda senátu