



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Tomáše Kocourka, Ph.D., a soudců Mgr. Miroslava Makajeva a JUDr. Davida Krysky, Ph.D., ve věci

navrhovatel: **Z. N. D., z. s., IČO: X,**
se sídlem X,

proti
odpůrkyni: **obec Dobřejovice,**
se sídlem Na Návsi 26, Dobřejovice,
zastoupena advokátem Mgr. Davidem Zahumenským,
se sídlem třída Kapitána Jaroše 3, Brno,

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy č. 1/2019/OOP – změny č. 2 územního plánu D. – vydaného usnesením Zastupitelstva obce D. č. 2019/14/05 ze dne 12. 12. 2019,

takto:

- I. Řízení se zastavuje v části, ve které se navrhovatel domáhá zrušení části opatření obecné povahy č. 1/2019/OOP – změny č. 2 územního plánu D. – vydaného usnesením Zastupitelstva obce D. č. 2019/14/05 ze dne 12. 12. 2019, týkající se nepřípustného využití ploch VD (drobná a řemeslná výroba a skladování).
- II. Ve zbytku se návrh zamítá.
- III. Navrhovatel je povinen zaplatit odpůrkyni náhradu nákladů řízení ve výši 14 061 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce odpůrkyně, advokáta Mgr. Davida Zahumenského.

Odůvodnění:

Vymezení věci a podání účastníků

1. Návrhem podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), podaným dne 31. 1. 2020 se navrhovatel domáhá zrušení části opatření obecné povahy č. 1/2019/OOP – změny č. 2 územního plánu D. – vydaného usnesením Zastupitelstva obce D. čj. 00884/2019/OUDB dne 31. 12. 2019 (dále jen „změna územního plánu“, „opatření obecné povahy“ nebo „napadené OOP“).
2. Navrhovatel v návrhu uvádí, že je spolkem založeným dne 28. 2. 2018, jehož náplní je aktivní činnost na ochranu krajiny a přírody, životního prostředí a ochrany kulturních hodnot. Působí na území obce D. a cítí se být dotčen na svých právech, neboť změnou územního plánu jsou dotčena práva občanské komunity (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14). Z důvodů rozebraných v návrhu má navrhovatel za to, že změna územního plánu povede ke zhoršení životního prostředí v obci.
3. Navrhovatel napadá změnu územního plánu v několika částech. Konkrétně v kapitole Ad proto, že text v pokynech pro zpracování návrhu změny č. 2 územního plánu z roku 2015 a čl. 6.4. Zprávy o uplatňování územního plánu D. ve znění k 18. 5. 2017 uvádí, že *„Změnou č. 2 je v lokalitě Z2-4 vymezena plocha územní rezervy pro revitalizaci D. potoka a výstavbu suché nádrže, označení R1a, R1b, R1c, celková výměra 10,17ha.“* nebyl do napadeného OOP převzat. V kapitole Af pak napadá:
 - nové doplnění přípustného využití ploch lokality ZV (zeleně na veřejných prostranstvích), kde jako přípustné využití bylo doplněno *„stavby a zařízení dopravní a technické infrastruktury“*,
 - přípustné využití ploch lokality OM (občanské vybavení), kde je doplněn text *„nezbytná technická infrastruktura“*,
 - nepřípustné využití ploch VD (drobná a řemeslná výroba a skladování), kde je u skupiny „výroba průmyslového charakteru“ doplněn text: *„(zejména výroba betonových směsí a výrobků z betonu, výroby asfaltových směsí, stavebních hmot apod.)“* a dále *„zpracování a úpravy surovin (zejména úpravy a zpracování kamene, šterku, kovů apod.)“* (návrh na zrušení této části OOP vzal navrhovatel následně zpět – viz bod 12 rozsudku a soud se jím proto dále nezabýval),
 - prostorové uspořádání plochy SV (plochy smíšené obytné venkovské) - text ze zadání změny *„výměra stavebních parcel: min. 600 m² pro samostatný rodinný dům, za podmínky, že je parcela napojena na stávající dopravní infrastrukturu“* je v napadeném OOP nahrazen textem *„výměra stavebních pozemků: min. 600 m² v lokalitách Z2-1 a Z2-3 pro samostatný rodinný dům, za podmínky, že je pozemek napojen na stávající dopravní infrastrukturu“*, text *„výměra stavebních parcel: min. 1000 m² pro samostatný rodinný dům, min. 1.600 m² pro rodinný dvojdom“* je nahrazen v napadeném OOP textem: *„výměra stavebních pozemků: min. 800 m² pro samostatný rodinný dům, min. 1.400 m² pro rodinný dvojdom“* a *„pro pozemky parc. č. X a st. p. X není stanovena minimální velikost stavebních pozemků pro samostatný rodinný dům nebo rodinný dvojdom“*,

- podmínky prostorového uspořádání plochy BV (bydlení v rodinných domech venkovských) byly v napadeném OOP doplněny o podmínku „rozvoj nových lokalit k zástavbě je podmíněn napojením na kanalizaci a vodovod“, a text „výměra stavebních pozemků: min. 1250 m² pro rodinný dvojdom na pozemcích parc. č. X, X, X a X“.
4. Navrhovatel uvádí, že většina těchto změn by měla významný dopad na životní prostředí v obci. V plochách veřejné zeleně je dnes možné umístit mj. veřejné osvětlení, pěší plochy a stezky s lavičkami, dětská hřiště a veřejná a sanitární zařízení. Napadené OOP by umožnilo na zelených plochách postavit komunikace, parkoviště, volné skladové plochy, prakticky cokoli, co souvisí s dopravou, příp. jinými infrastrukturními stavbami. Umožňuje to např. vést přes veřejnou zelen komunikaci, postavit tam parkoviště, opěrné zdi, apod. Může dojít i k tomu, že to např. umožní místnímu vrakovišti odkládat tam, tak jako dosud, vyřazená auta. Snížení výměr stavebních parcel pro výstavbu by výrazně zahustilo zástavbu zejména v nových lokalitách, zvýšilo počet aut v obci a s tím související hluk a prach. Podle měření meteorologické služby jsou v některých částech obce překračovány limity polétavého prachu. Obec není připravena ani na zvýšení počtu obyvatel - v obci je pouze školka, která neuspokojuje veškeré žádosti o umístění dětí, v obci není škola, nejsou zde žádná sociální zařízení a služby, je omezena kapacita hlavního přivaděče vody, apod. Obec není na další zvyšování počtu domů a obyvatel připravena. Došlo by též ke zhoršení životního prostředí z důvodu zvýšení zabetonovaných ploch, zhoršení odtokových poměrů srážkové vody apod. Kromě toho by byl narušen ráz obce, která díky dosud stanovené stavební ploše působí v nových lokalitách příjemným vzdušným a zeleným dojmem. Pokud jde o polder, jedná se do budoucna o významnou možnost omezit riziko záplav a rozvodnění toků v celé oblasti, nejen v D.. V D. dochází k povodňovým stavům a suchý polder tvoří preventivní ochranu před povodněmi. Umožňuje zadržet vodu a její vsakování a tím redukuje průtoky vody. Povodňové stavy v D. významně ovlivňují i stav vody a povodňové stavy v B., jehož je D. potok v P. parku nejvýznamnějším přítokem. Územní rezerva slouží čistě k ochraně území před tím, aby se v něm udělalo něco, co by zřízení suchého poldru a případnou budoucí revitalizaci D. potoka znemožnilo. Problematika zadržování vody v krajině je dnes celostátním problémem a je součástí všech koncepcí ochrany přírody a udržitelného rozvoje území. Samostatným problémem je změna u stavebních pozemků parc. č. X, X, X a X, které mají dohromady plochu 1 421 m² a dvojdom je na nich již postaven. Vzhledem k tomu, že dosud je v územním plánu stanovena výměra pro stavbu rodinného dvojdomu na 1 600 m², je zřejmé, že byl postaven v rozporu s územním plánem a je zde snaha tuto stavbu dodatečně legalizovat.
5. Navrhovatel namítá, že napadená změna územního plánu je v rozporu se zastupitelstvem schváleným zadáním Změny č. 2 ze dne 19. 11. 2015 a s aktualizovanými pokyny ze Zprávy o uplatňování územního plánu D. ve znění k 18. 5. 2017 (dále též „Zpráva“). Zpráva o uplatňování územního plánu, schválená na 14. řádném jednání zastupitelstva dne 19. 11. 2015, usnesením č. 2015/14/03, obsahuje v bodě 2 tohoto usnesení „pokyny pro zpracování návrhu změny č. 2 územního plánu“. Tyto pokyny jsou dále obsaženy v bodě 6.4. Zprávy o uplatňování územního plánu D. ve znění k 18. 5. 2017, kde jsou požadavky aktualizovány. V těchto pokynech není žádná zmínka o požadavku na prověření a úpravu

podmínek, jak je uvádí napadené OOP. Výše uvedené změny nebyly dle navrhovatele nikdy předmětem projednání v zastupitelstvu, a jsou tak v rozporu s § 46 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů. Stejně tak dle navrhovatele shora uvedené změny nevycházejí ze schváleného zadání, čímž došlo k porušení § 50 odst. 1 stavebního zákona. Z napadeného OOP je zřejmé, že iniciátory změn jsou starosta obce a určený zastupitel - viz Pokyny pro úpravu návrhu změny č. 2 ÚP D. po společném jednání ze dne 29. 5. 2019, které jsou přílohou odůvodnění napadeného OOP. V těchto pokynech se poprvé zmiňují výše uvedené návrhy. Na dotazy po navrhovatelích a důvodech výše uvedených změn odmítlo vedení obce na veřejném projednávání návrhu změny územního plánu odpovědět. Tento postup je ze všech výše uvedených důvodů podle názoru navrhovatele nezákonný a znamená praktické vyloučení zastupitelstva a veřejnosti z procesu pořizování změny územního plánu.

6. Navrhovatel dále namítá, že odpůrkyně nevypořádala jeho dotazy a připomínky. Uvedl, že všechny výše uvedené připomínky a námítky byly v souladu s § 52 stavebního zákona uplatněny na veřejném projednávání návrhu změny územního plánu dne 23. 9. 2019 i na zasedání zastupitelstva dne 19. 12. 2019 a přímo navrhovatelem dopisem ze dne 25. 9. 2019. Odpůrkyně na opakované ústně podané dotazy a připomínky na veřejném projednávání návrhu změny územního plánu dne 23. 9. 2019 i na zasedání zastupitelstva dne 19. 12. 2019 odmítla odpovědět. Připomínky podané spolkem označila za nepodstatné, aniž se zabývala jednotlivými kroky v pořizování změny.
7. Navrhovatel dále namítá, že není pravdou, že napadené OOP bylo posouzeno Krajským úřadem Středočeského kraje. Krajský úřad se zabýval návrhem v únoru 2018 a v březnu 2019 posuzoval jen odstranění nedostatků z předcházejícího jednání. Neposuzoval tedy stávající, zásadně upravený obsah Změny č. 2 po vydání Pokynů pro úpravu návrhu změny č. 2 ÚP D. po společném jednání ze dne 29. 5. 2019. To se týká i všech ostatních dotčených orgánů. Většina z nich se ke Změně č. 2 vyjádřila už v r. 2016. Současně lze zpochybnit i Vyhodnocení vlivů změny č. 2 územního plánu D. na udržitelný rozvoj území. Toto vyhodnocení se vůbec nezabývá napadenými změnami a vychází z původně navrhovaného stavu.
8. Odpůrkyně ve vyjádření k návrhu navrhuje jeho zamítnutí. Především zpochybňuje aktivní věcnou legitimaci navrhovatele. Aby mohl být návrh shledán důvodným, neposuzuje se pouze to, zda skutečně došlo k tvrzenému pochybení, ať už procesnímu či hmotněprávnímu. Vždy musí být splněn také předpoklad, že ono plausibilní tvrzení o dotčení právní sféry nebylo v průběhu řízení vyvráceno. Navrhovatel tedy musí mít aktivní věcnou legitimaci k podání návrhu. Ukáže-li se na základě dalšího zkoumání podkladů či na základě provedeného dokazování, že tvrzení o dotčení právní sféry se nezakládá na pravdě, nelze považovat návrh za důvodný. Spolek v návrhu není schopen doložit, v čem konkrétně byla zasažena jeho práva nebo zájmy. Pouze obecně konstatuje, že *„zmíněné vady změny územního plánu jsou v negativním smyslu způsobilé dotknout se oprávněných zájmů občanů žijících na území obce, mohou významně ztížit naplnění koncepce územním plánem zamýšlené a obrozit tak jeho společenskou funkci“*. Navrhovatel navíc vznikl až po proběhlém společném jednání, tudíž se dříve než na veřejném projednání nemohl vyjádřit, proto by jeho práva nemohla ovlivnit skutečnost, že by byl návrh regulativů obsažen už v návrhu předloženém ke společnému jednání.

9. Odpůrkyně dále uvádí, že pokud jde o nutnost souladu napadeného OOP se Zprávou, lze odkázat na judikaturu NSS, která opakovaně zdůrazňuje, že návrh územního plánu musí ze zadání vycházet, což znamená, že s ním nemusí být zcela v souladu a některé otázky může řešit odlišně. Ani z § 50 odst. 1 stavebního zákona neplyne příkaz, aby byl návrh územního plánu identický s obsahem schváleného zadání (zde Zprávy), nýbrž toliko pokyn, aby návrh ze schváleného zadání vycházel (k tomu viz i rozsudek NSS ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010 - 169, č. 2266/2011 Sb. NSS). Dle odpůrkyně je zřejmé, že i NSS ve své judikatuře vnímá jako stěžejní fázi veřejné projednání, kdy mohou dotčené subjekty podávat připomínky. V daném případě je zjevné, že navrhovatel nebyla právě tato klíčová fáze upřena a právě zde také připomínku vznesl. To, že je pro dotčené subjekty klíčové veřejné projednání pro uplatnění jejich práv, je zjevné i z toho, jakým způsobem je koncipováno řešení podstatných úprav územního plánu po veřejném projednání (§ 53 stavebního zákona). Pokud dojde k podstatné úpravě, což by mohl být stejný typ úpravy, k jaké došlo po společném jednání, nebude probíhat proces pořizování územního plánu od počátku, ale opakovat se bude pouze veřejné projednání, kde dotčený subjekt dostane dostatečný prostor k obraně svých práv. Za závažné pochybení by se taková úprava návrhu územního plánu jistě brala tehdy, pokud by k ní došlo až po veřejném projednání a to by se neopakovalo.
10. Odpůrkyně rovněž uvedla, že pokud navrhovatel uvádí, že nebyly vypořádány jeho připomínky k návrhu, které vznesl ve fázi veřejného projednání, není tato námitka důvodná, neboť ve fázi veřejného projednání byla doručena připomínka navrhovatele, která byla řádně vypořádána. Žádné další připomínky nebyly k návrhu v rámci veřejného projednání uplatněny. Pokud se mělo jednat o ústní komentáře, které na tomto projednání zazněly, tyto nesplnily podmínku písemnosti připomínky, která je stanovena v § 22 odst. 3 stavebního zákona. Pokud se navrhovatel domáhá zohlednění připomínek vznesených na zasedání zastupitelstva, jsou takové připomínky z hlediska procesu územního plánování irelevantní.
11. Pokud jde o námitku, že navržené OOP nebylo posouzeno Krajským úřadem Středočeského kraje, odpůrkyně uvedla, že krajský úřad se jako nadřízený orgán územního plánování vyjadřuje prostřednictvím stanoviska k návrhu územního plánu v rámci společného jednání. V této fázi posuzuje návrh z hledisek zajištění koordinace využívání území s ohledem na širší územní vztahy, souladu s politikou územního rozvoje a souladu s územně plánovací dokumentací vydanou krajem. Krajský úřad nemá povinnost stanovisko obci zaslat. V rámci veřejného projednání se návrh znovu zasílá krajskému úřadu (§ 52 odst. 1 stavebního zákona). Krajský úřad opět nemá povinnost stanovisko uplatnit a odpůrkyně nemá možnost ho k uplatnění stanoviska donutit. Stavební zákon dokonce umožňuje, aby byl návrh územního plánu schválen a územní plán následně vydán i bez tohoto stanoviska.
12. Podáním ze dne 3. 3. 2020 vzal navrhovatel svůj návrh částečně zpět, a to pokud jde o nepřípustné využití u ploch VD (viz bod 3 rozsudku).
13. Při jednání dne 10. 9. 2020 setrvali účastníci na svých procesních stanoviscích. Navrhovatel při jednání výslovně uvedl, že nenamítá rozpor jednotlivých částí napadeného OOP se zákonem nebo jejich nepřiměřenost, ale napadá nezákonný způsob jejich přijetí, a to pro rozpor s původním zadáním. Soud neprovedl důkazy navržené účastníky (audiozáznamy

z veřejného projednání a jednání zastupitelstva odpůrkyně, články o dění v D., rozhodnutí správních orgánů, apod.), jelikož tyto důkazy nebyly pro posouzení věci relevantní.

Podmínky řízení

14. Soud ověřil, že návrh na zrušení napadeného OOP byl podán včas (§ 101b odst. 1 s. ř. s.), osobou k tomu oprávněnou (§ 101a odst. 1 s. ř. s.) a obsahuje všechny zákonem požadované náležitosti (§ 37 odst. 2 a 3 a § 101b odst. 2 s. ř. s.).
15. Navrhovatel svou legitimaci k podání návrhu dovozuje z toho, že je spolkem založeným dne 28. 2. 2018, jehož náplní je aktivní činnost na ochranu krajiny a přírody, životního prostředí a ochrany kulturních hodnot. Působí na území obce D. a cítí se být dotčen na svých právech, neboť změnou územního plánu jsou dotčena práva občanské komunity (srov. nálezn Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14). V tomto nálezu Ústavní soud uvedl: *„Spolek dožadující se zrušení opatření obecné povahy (zde územního plánu nebo jeho části) musí předně tvrdit, že byl tímto opatřením dotčen na svých subjektivních právech. Takové tvrzení musí přesně vymezit zásah, kterého se měl samosprávný celek dopustit, a to v souladu s dikcí § 101a odst. 1 s. ř. s. (srov. též čl. 2 odst. 5 Aarhuské úmluvy uvedený v bodě 13). Nepostačuje, pokud by občanské sdružení tvrdilo, že opatření obecné povahy či procedura vedoucí k jeho vydání byly nezákonné - bez toho, aby současně tvrdilo, že se tato nezákonnost dotýká jeho právní sféry. Podstatným kritériem zde musí nepochybně být místní vztah navrhovatele k lokalitě regulované územním plánem. Má-li spolek sídlo na tomto území nebo jsou-li jeho členové vlastníky nemovitostí potenciálně dotčených opatřením plynoucím z územního plánu, pak by mu v zásadě měla svědčit aktivní legitimace k podání návrhu. Věcné (materiální) legitimační důvody, vycházející z předmětu činnosti spolku, se pak odvozují právě od místního vztahu k napadenému opatření obecné povahy. V některých případech mohou působit místní a věcné důvody v synergii, a nemusí jít ani o "ekologický" spolek. Tak kupříkladu založí-li občané žijící v určitém městě nebo jeho městské části spolek k ochraně svých zájmů a územní plán by měl zasáhnout do rekreační zóny, v níž jsou zvyklí trávit svůj volný čas, pak připadá v úvahu přiznat spolku aktivní legitimaci bez ohledu na detaily vymezení jeho předmětu činnosti. V jiných situacích může pro účely posouzení aktivní legitimace spolku sehrát důležitou roli zaměření spolku na aktivitu, která má lokální opodstatnění (ochrana určitého druhu živočichů, rostlin). Obecně tu lze říci, že z hlediska posouzení zákonné podmínky zkrácení na právech bude věrohodnější místní "zavedenost", tedy již delší časové působení spolku. Není však možné vyloučit ani založení spolku ad hoc za účelem vážícím se k územnímu plánu. Skutečnost, že občan dá přednost prosazování svého zájmu formou sdružení se s jinými občany, nelze přičítat k jeho tíži.“* V projednávané věci je zřejmé, že navrhovatel má sídlo na území regulovaném napadeným OOP a i jeho předmět činnosti se úzce vztahuje k danému území. Soud tak má za to, že navrhovatel je k podání návrhu aktivně procesně legitimován.
16. Podáním ze dne 3. 3. 2020 vzal navrhovatel svůj návrh částečně zpět, a to pokud jde o doplnění nepřípustného využití ploch VD (viz bod 3 rozsudku). Podle § 37 odst. 4 s. ř. s. může navrhovatel vzít svůj návrh zcela nebo zčásti zpět, dokud o něm soud nerozhodl. Podle § 47 písm. a) s. ř. s. soud řízení usnesením zastaví, vzal-li navrhovatel svůj návrh zpět. Vzhledem k tomu, že podání navrhovatele, jímž vzal svůj návrh částečně zpět, nevzbuzuje z hlediska svého označení ani obsahu jakékoliv pochybnosti, soud řízení o

návrhu v souladu s § 47 písm. a) s. ř. s. zastavil, a to v části směřující proti doplnění nepřipustného využití ploch VD.

Skutková zjištění plynoucí z předložené dokumentace

17. Napadené OOP bylo pořízeno na základě zprávy o uplatňování územního plánu D. za období od jeho vydání dne 8. 12. 2010 obsahující pokyny pro zpracování návrhu změny č. 2 územního plánu D.. Pořízení změny územního plánu schválilo zastupitelstvo odpůrkyně svým usnesením č. 2015/05/04 ze dne 29. 1. 2015. Ani v jednom ze shora uvedených dokumentů nebyly předpokládány změny v úpravě využití ploch ZV, OM, SV a BV uvedené v bodě 3 rozsudku, jež jsou předmětem tohoto řízení. Naopak bylo předpokládáno vytvoření územní rezervy pro revitalizaci D. potoka.
18. Následně byl v srpnu 2016 vypracován návrh změny územního plánu a vyhodnocení jeho vlivů na udržitelný rozvoj. Společné jednání o návrhu se uskutečnilo 11. 10. 2016. Do 10. 11. 2016 bylo možné uplatňovat připomínky a stanoviska dotčených orgánů. Krajský úřad Středočeského kraje upozornil ve svém stanovisku č. j. 18076312016/KUSK ze dne 7. 12. 2016 na nedostatky návrhu.
19. Ve vyhodnocení společného jednání ze dne 29. 5. 2019 byly uvedeny závěry dohody o vypořádání stanoviska Městského úřadu Říčany ze dne 21. 6. 2017, přičemž dle této dohody mělo dojít k vypuštění územní rezervy (lokality Z2-4) a rovněž k úpravám regulativů plochy SV (viz bod 3 rozsudku). Zároveň byly dne 29. 5. 2019 vydány pokyny pro úpravu návrhu změny č. 2 územního plánu D. po společném jednání, které zahrnovaly shora uvedené úpravy. Dále obsahovaly úpravy ve vymezení využití ploch ZV a OM (viz bod 3 rozsudku). V těchto pokynech se rovněž uvádí, že důvodem pro vypuštění lokality Z2-4 je skutečnost, že iniciátor jejího zařazení (Povodí V.) od svého záměru (revitalizace D. potoka) v mezidobí upustil.
20. Dne 23. 9. 2019 proběhlo veřejné projednání návrhu, na kterém navrhovatel uplatnil své připomínky. V těchto připomínkách především zpochybňoval proces pořizování napadeného OOP, a to způsobem obdobným jako v návrhu na zrušení OOP. Dále uplatnil (jak sám uvedl „z předběžné opatrnosti“) připomínky k některým částem napadeného OOP.
21. Dne 5. 12. 2019 byl návrh změny předložen zastupitelstvu odpůrkyně společně s odůvodněním a návrhem na její vydání. Změna byla vydána opatřením obecné povahy s účinností k 28. 12. 2019. Součástí odůvodnění bylo rovněž rozhodnutí o námitkách, v jehož rámci je uvedeno, že připomínky navrhovatele nejsou akceptovány. V odůvodnění odpůrkyně rozsáhle popsala proces přijímání napadeného OOP a dospěla k závěru, že k porušení stavebního zákona nedošlo. K připomínkám k dílčím bodům napadeného OOP uvedla, že připomínky uvedené z předběžné opatrnosti jsou imaginární, bez reálné opory v zákoně a nelze je akceptovat, jelikož pokud by jim bylo vyhověno, došlo by k narušení kontinuity procesu pořizování napadeného OOP.

Posouzení návrhu soudem

22. Při přezkoumání napadeného OOP soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl ke dni jeho vydání (§ 101b odst. 3 s. ř. s.). Při rozhodování byl soud vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.).

23. Navrhovatel uplatnil vůči napadenému OOP dva návrhové body. Prvním z nich bylo zpochybnění procedury přijetí napadeného OOP. Podstatou návrhové argumentace je tvrzení, že napadené OOP je v rozporu se schváleným zadáním ze dne 19. 11. 2015 a aktualizovanými pokyny ze zprávy o uplatňování územního plánu D. ve znění k 18. 5. 2017. Navrhovatel má pravdu v tom, že jím napadené změny územního plánu D. (viz bod 3 rozsudku) nebyly v původním zadání obsaženy a do textu napadeného OOP se dostaly až na základě vyhodnocení společného jednání v pokynech pro úpravu návrhu změny ze dne 29. 5. 2019. Tato skutečnost však nepředstavuje vadu procesu přijímání napadeného OOP.
24. V rozsudku ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169, NSS uvedl, že „proces pořizování územněplánovací dokumentace je dynamický. Zadání změny územního plánu je pouze východiskem celého procesu, avšak stavební zákon nestanoví, že by výsledek tohoto procesu (tj. schválená změna územního plánu) měl obsahově plně korespondovat s obsahem zadání. Stavební zákon nepřikazuje, aby v případě změny obsahu zadání oproti jeho návrhu byl opakován postup dle § 47 odst. 2 stavebního zákona. Nelze zde hledat paralelu s opakováním veřejného projednání návrhu změny územního plánu, neboť § 53 odst. 2 stavebního zákona obsahuje výslovnou úpravu opakování veřejného projednání návrhu. Ostatně veřejné projednání návrhu změny územního plánu je poslední fází celého procesu, kdy se ještě může veřejnost vyjádřit k jeho obsahu. Návrh zadání změny územního plánu je naproti tomu ranou fází tohoto procesu, kdy ještě nemůže dojít ke zkrácení práva veřejnosti vyjádřit se k obsahu změny územního plánu. Stavební zákon v § 50 odst. 1 požaduje, aby návrh změny územního plánu byl zpracován na základě schváleného zadání změny územního plánu nebo schválených pokynů pro zpracování návrhu změny územního plánu (to v případě, že by byl pořizován koncept). Použité spojení „na základě“ nelze vnímat jako příkaz, aby návrh změny územního plánu byl identický s obsahem schváleného zadání, nýbrž jako pokyn, aby návrh vycházel ze schváleného zadání. Stavební zákon obsahuje celou řadu procesních nástrojů, které směřují k proměňování obsahu v času tak, jak proces pořizování změny územního plánu prochází jednotlivými fázemi. Z těchto nástrojů lze namátkově uvést stanoviska dotčených orgánů, jejichž podmínky jsou pro pořizovatele změny územního plánu závazné, stanovisko k vlivům na udržitelný rozvoj území, připomínky a námítky uplatněné veřejností. Zákon dále předvídá, že v důsledku veřejného projednání návrhu změny územního plánu může dojít k jeho změně a pro ten případ vyžaduje uspořádat nové veřejné projednání (§ 53 odst. 2). Mezi výrazné hybatele celého procesu patří z hlediska obsahového i zpracování konceptu a pokynů pro zpracování návrhu územního plánu (§ 48 a 49 stavebního zákona)“. Obdobně v rozsudku ze dne 22. 10. 2019, č. j. 1 As 454/2017-102, NSS uvedl, že „pořízení územního plánu je poměrně dlouhodobý dynamický proces, v jehož průběhu může docházet k větším či menším změnám v uvažovaném řešení. Lze stručně shrnout, že při přípravě územního plánu je nejprve nutno rozhodnout o jeho pořízení (§ 44 stavebního zákona), následně na základě rozhodnutí o pořízení, územně analytických podkladů s využitím doplňujících průzkumů a rozborů zpracovat návrh zadání územního plánu (§ 47 stavebního zákona) a tento řádně projednat, na základě výsledků projednání zadání návrhu upravit a předložit jej ke schválení (§ 47 odst. 4 stavebního zákona), následně může být zadání územního plánu schváleno (§ 47 odst. 5 stavebního zákona). Na základě schváleného zadání je zpracován návrh územního plánu (§ 50 odst. 1), který musí být společně projednán (§ 50 odst. 2), následně jsou vyhodnoceny výsledky projednání návrhu územního plánu a zajištěno řešení případných rozporů (§ 51 odst. 1). Poté je třeba upravený a posouzený návrh územního plánu veřejně projednat (§ 52), vyhodnotit výsledky projednání, zpracovat návrh rozhodnutí o námítkách a návrh vyhodnocení

připomínek, k nimž se mohou vyjádřit dotčené orgány (§ 53). Poté může pořizovatel předložit návrh na vydání územního plánu s jeho odůvodněním zastupitelstvu obce, které jej vydá (případně vrátí, či zamítne, § 54)“.

25. Ze shora uvedeného vyplývá, že proces pořizování územněplánovací dokumentace (ať již jde o zcela nový územní plán, či o změnu územního plánu stávajícího) je poměrně složitý a často i zdoluhavý proces, jehož výsledek se může od původního zadání nikoli nepodstatným způsobem lišit, což zákon výslovně předpokládá. V průběhu procesu pořizování se k návrhu zadání a návrhu změny územního plánu vyjadřují jak dotčené orgány, tak veřejnost, přičemž tito všichni uplatňují své námítky, připomínky a stanoviska, kterým je mnohdy vyhověno, čímž dochází ke změně původního návrhu. Pokud by nebylo možné návrh změny územního plánu po jeho zpracování měnit, neměly by připomínky či námítky žádného smyslu. Ve vztahu ke konkrétním změnám napadeného OOP, proti nimž navrhovatel brojí, lze uvést tolik, že dvě z těchto změn (změny ve vymezení přípustného využití ploch ZV a OM) jsou spíše technického charakteru, totéž lze říci o změnách u prostorového uspořádání plochy BV – jedna z nich představuje dílčí doplnění, druhá pak odlišnou úpravu pro několik málo pozemků. Rovněž odlišná úprava plochy SV pro pozemky parc. č. X a st. p. X je pouze drobnou změnou pro dva pozemky. Ani jedna z těchto změn není natolik zásadní, že by překročila rámec běžného vývoje při pořizování územněplánovací dokumentace a mohla vést k pochybnostem, zda napadené OOP stále vychází ze schváleného zadání. Pokud jde o úpravu v prostorovém uspořádání plochy SV, pak se již jedná o změnu podstatnějšího charakteru, nicméně jde o změnu pro proces pořizování územněplánovací dokumentace typickou. Z vyhodnocení společného jednání vyplývá, že tato změna byla provedena na základě stanoviska Městského úřadu Říčany jakožto orgánu ochrany přírody a krajiny, přičemž způsob vypořádání byl výsledkem dohodovacího řízení. Nutnost úpravy v prostorovém uspořádání plochy SV byla tedy vyvolána stanoviskem jednoho z dotčených orgánů. Na tomto postupu soud nic nezákonného nevidí. Konečně pokud jde o vypuštění lokality Z2-4, jde opět o změnu zcela logickou, jelikož z pokynů pro úpravu návrhu změny č. 2 územního plánu D. po společném jednání vyplývá, že lokalita Z2-4 měla vytvořit územní rezervu pro budoucí realizaci revitalizace D. potoka, od které však její iniciátor, státní podnik Povodí V., v mezidobí ustoupil (tuto skutečnost navrhovatel nezpochybňuje). Jelikož důvod pro úpravu lokality Z2-4 v průběhu procesu pořizování napadeného OOP odpadl, není nic zvláštního ani nezákonného na tom, že úprava této lokality nebyla v napadeném OOP provedena. Argumentuje-li navrhovatel tím, že odpůrkyní zvolený postup znamená praktické vyloučení zastupitelstva a veřejnosti z procesu pořizování změny územního plánu, nelze této argumentaci přisvědčit. Zastupitelstvu nadále zůstala plná kontrola nad obsahem navržené změny územního plánu a jeho možnost návrh zamítnout či jej vrátit s pokyny k přepracování zůstala nedotčena. Ani možnost participace veřejnosti nebyla vyloučena, jelikož po těchto úpravách následovalo veřejné projednání, kde měla veřejnost (včetně navrhovatele) možnost uplatnit své námítky a připomínky (§ 52 stavebního zákona). Argumentace navrhovatele by byla důvodná, pokud by k podstatným změnám došlo až po veřejném projednání – v takovém případě by neprovedením opakovaného veřejného projednání v rozporu s § 53 odst. 2 stavebního zákona veřejnost z participace na tvorbě změny územního plánu byla prakticky vyloučena a takové pochybení by bylo důvodem ke

kašačnímu zásahu soudu. To se však v projednávané věci nestalo, jelikož po veřejném projednání došlo již pouze k nepodstatným úpravám. Ostatně ani sám navrhovatel tuto část procesu pořízení napadeného OOP nezpochybňuje. Soud tak shrnuje, že způsob přijetí napadeného OOP odpovídal příslušným ustanovením § 43 a násl. stavebního zákona, a návrhový bod proto není důvodný. Pro úplnost soud zdůrazňuje, že se zabýval toliko procedurou přijetí napadeného OOP ve vztahu k navrhovatelem vymezeným bodům (viz bod 3 rozsudku), souladem napadeného OOP se zákonem a jeho přiměřeností se soud nezabýval, jelikož navrhovatel tyto otázky ve svém návrhu nevzněl, jak vyplývá jednak ze struktury návrhu samotného a jednak z výslovného vyjádření navrhovatele při jednání soudu (viz bod 13 rozsudku).

26. Druhým návrhovým bodem je tvrzení navrhovatele, že nebyly vypořádány jeho dotazy a připomínky. Ani tento návrhový bod není důvodný. Soud v této souvislosti připomíná, že míra precizace návrhových bodů do značné míry předurčuje, jaké právní ochrany se navrhovateli

u soudu dostane. Čím je návrhový bod obecnější, tím obecněji k němu správní soud přistoupí. Není na místě, aby soud za navrhovatele spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral skutečnosti, které návrh podporují. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebral by funkci navrhovatelova advokáta (srov. závěry rozsudku rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78). Z odůvodnění napadeného OOP je zřejmé, že navrhovatel podal při veřejném projednání dne 23. 9. 2019 rozsáhlou připomínku (převážně obdobnou prvnímu návrhovému bodu), přičemž odpůrkyně se k jeho připomínce poměrně rozsáhle vyjadřuje a polemizuje s ní. Navrhovatel neuvádí, který z jeho argumentů v uvedené připomínce nebyl vypořádán (případně který argument byl vypořádán nedostatečně), a není úlohou soudu tuto chybějící argumentaci nahrazovat. S ohledem na nekonkrétnost návrhového bodu postačí konstatovat, že se odpůrkyně uplatněnou připomínkou navrhovatele zabývala. Jediný náznak konkretizace návrhového bodu představuje zvolací věta v závěru návrhu (*„jsou opravdu hustota zástavby obce, nebo stavby na plochách veřejné zeleně, s výraznými dopady do životního prostředí, nepodstatnými připomínkami?“*). K tomu soud uvádí, že změny v minimální výměře zastavitelných pozemků byly odůvodněny stanoviskem orgánu ochrany přírody resp. následně uzavřenou dohodou (viz výše), důvod změn minimálních výměr pozemků v plochách zastavěného území vyplývá z obsahu správního spisu, jenž obsahuje podněty a vyjádření vlastníků těchto pozemků. Pokud jde o stavby na plochách veřejné zeleně, pak tato změna představuje jen dílčí technickou úpravu (jak je soudu známo z úřední činnosti, jde o standardní úpravu v územních plánech), jejímž smyslem je umožnit výstavbu nezbytných staveb (typicky cest), které jsou pro plochy veřejné zeleně zpravidla nezbytné. Obává-li se navrhovatel budoucí výstavby rozporné s charakterem lokality jako veřejné zeleně, bude mít možnost proti takovému záměru brojit v územním řízení. Má-li nepřezkoumatelnost spočívat v dotazech na jednání zastupitelstva dne 19. 12. 2019, pak soud konstatuje, že dotazy vznesené na jednání zastupitelstva nejsou připomínkami ve smyslu § 52 stavebního zákona, a odpůrkyně na ně tedy neměla povinnost v odůvodnění napadeného OOP reagovat.

27. Nad rámec těchto návrhových bodů navrhovatel uvádí, že ke konečnému znění napadeného OOP se Krajský úřad Středočeského kraje nevyjadřoval, stejně jako jej nezohlednilo vyhodnocení vlivů napadeného OOP na udržitelný rozvoj území. Tato tvrzení jsou sice pravdivá, nemají však žádný vliv na zákonnost napadeného OOP. V projednávané věci je nepochybné, že krajský úřad (nadřízený orgán územního

plánování) měl před veřejným projednáním upravenou verzi napadeného OOP k dispozici a bylo pouze na něm, zda k ní bude zaujímat nové stanovisko či nikoliv. To, že tak neučinil, neznamená, že by napadené OOP nebylo možné vydat. Pokud jde o absenci aktualizovaného vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, lze obecně konstatovat, že aktualizace by jistě byla namístě, pokud by v průběhu procesu pořizování došlo k zásadním změnám, které by činily původní vyhodnocení zjevně nepoužitelným. Nicméně navrhovatel v návrhu nic takového netvrdí, a soud proto nevidí důvod, proč by v projednávané věci mělo být zpracováno nové vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území.

28. Nad rámec nutného odůvodnění soud dodává, že navrhovateli ve vztahu k některým částem napadeného OOP nesvědčí aktivní věcná legitimace, jelikož jimi nemohl být dotčen na svých právech. To platí především o vypuštění lokality Z2-4, jelikož v důsledku jejího nezahrnutí do napadeného OOP nedošlo k žádné změně oproti dosavadnímu znění územního plánu, čímž je zásah do práv navrhovatele vyloučen. Pokud jde o úpravu plochy SV pro pozemky parc. č. X a st. p. X, pak z vyjádření účastníků vyplývá, že na uvedených pozemcích je stavba již postavena. Jelikož změna územního plánu nepůsobí zpětně, nemá na tuto stavbu (ani její legalitu) žádný účinek a zásah do práv navrhovatele zde soud proto nevidí. Konečně změna ve vymezení přípustného využití plochy OM je vysloveně drobnou technickou úpravou a soud nevidí žádný způsob, jak by mohla zasáhnout do práv navrhovatele. Ostatně ani sám navrhovatel žádné dotčení netvrdí.

Závěr a náklady řízení

29. Jelikož soud neshledal žádný z návrhových bodů důvodným a nezjistil žádnou vadu, k níž by byl povinen přihlédnout i bez námítky, návrh na zrušení části opatření obecné povahy zamítl (§ 101d odst. 2 věta druhá s. ř. s.), vyjma části, v níž vzal žalobce svůj návrh zpět. V této části bylo řízení dle § 47 písm. a) s. ř. s. zastaveno.
30. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Navrhovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch. Odpůrkyni, která byla ve věci úspěšná, přiznal soud náhradu nákladů řízení v celkové výši 14 061 Kč. Tato částka sestává z odměny advokáta za tři úkony právní služby po 3 100 Kč [převzetí a příprava zastoupení, sepsání vyjádření k návrhu a účast na jednání před soudem dne 11. 9. 2020 podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“)], ze tří paušálních částek jako náhrady hotových výdajů po 300 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu, z náhrady za promeškaný čas podle § 14 odst. 1 a 3 advokátního tarifu, a to ve výši 1 000 Kč (cesta z Brna do Prahy a zpět za deset započatých půlhodin), vše zvýšeno o 21 % DPH ve výši 2 352 Kč, a z cestovného ve výši 509 Kč za cestu z Brna do Prahy a zpět veřejnou dopravou v rozsahu předložených jízdních dokladů. Náhradu nákladů řízení v celkové výši 14 061 Kč je navrhovatel povinen uhradit podle § 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, užitého na základě § 64 s. ř. s., k rukám zástupce odpůrkyně, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.). Soud dodává, že odpůrkyně je malou obcí, která nedisponuje odborným aparátem nezbytným pro pořizování územního plánu (napadené OOP pořídila prostřednictvím smluvně zajištěné třetí osoby), ani pro jeho obhajobu v soudním řízení. Tato činnost přesahuje rámec obvyklé úřední činnosti odpůrkyně a náklady na právní zastoupení je proto třeba pokládat za účelně vynaložené (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47, bod 29).

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 nejblíže 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](http://www.nssoud.cz).

Praha 11. září 2020

Mgr. Tomáš Kocourek, Ph.D., v. r.
předseda senátu