



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Tomáše Kocourka, Ph.D., a soudců Mgr. Ing. Petra Šuránka a Mgr. Jana Čížka v právní věci

navrhovatele:

Z. P.,
bytem X,

zastoupen advokátem Mgr. Jiřím Kokešem,
se sídlem Na Flusárně 168, Příbram,

proti

odpůrkyni:

obec Rybníky,
se sídlem Rybníky 32, okres Příbram,

zastoupena advokátem JUDr. Martinem Supem, Ph.D.,
se sídlem Tikovská 14, Praha,

za účasti

osob zúčastněných na řízení: **1. J. Z.,**
bytem X,

2. J. K.,
bytem X,

3. J. V.,
bytem X,

4. Ing. T. D.,

bytem X,

o návrhu na zrušení opatření obecné povahy č. 1/2018 – územního plánu R. – vydaného usnesením Zastupitelstva obce R. ze dne 4. 10. 2018, č. 3/7/2018,

takto:

- I. Opatření obecné povahy č. 1/2018 – územní plán R. – vydané usnesením Zastupitelstva obce R. ze dne 4. 10. 2018, č. 3/7/2018, se dnem právní moci tohoto rozsudku zrušuje v rozsahu pozemku p. č. X v katastrálním území R..**
- II. Ve zbytku se návrh zamítá.**
- III. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**
- IV. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.**

Odůvodnění:

Vymezení věci

- 1. Návrhem podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), se navrhovatel domáhá zrušení opatření obecné povahy č. 1/2018 – územního plánu R. – vydaného usnesením Zastupitelstva obce R. ze dne 4. 10. 2018, č. 3/7/2018 (dále jen „územní plán“ nebo „opatření obecné povahy“). Důvod pro jeho zrušení spatřuje navrhovatel v tom, že regulace plochy na pozemcích p. č. X a X v katastrálním území R., které jsou v jeho vlastnictví (dále také jen „pozemky navrhovatele“), byla bez jakéhokoliv bližšího zdůvodnění změněna ze zastavitelné plochy (plochy výroby a skladování – výroba průmyslová) na zemědělskou plochu.

Obsah návrhu a vyjádření k návrhu

- 2. Navrhovatel úvodem uvedl, že pozemek p. č. X je zařazen do lokality VN 1, jež je zastavitelnou plochou – plocha výroby a skladování – výroba průmyslová (srov. územní plán R. z ledna 2013 a hlavní výkres). Navrhovatel předloženým výpisem z katastru nemovitostí prokázal, že má ve vlastnictví výše uvedené pozemky. Oba jsou dotčeny územním plánem, z čehož navrhovatel dovozuje svoji legitimaci k podání návrhu v souladu s § 101a odst. 1 s. ř. s. (viz rozsudek NSS ze dne 20. 6. 2007, čj. 1 Ao 3/2007 – 60).
- 3. Podstatou argumentace navrhovatele je, že v územním plánu není dostatečně odůvodněno, proč došlo ke změně regulace pozemků navrhovatele ze zastavitelné plochy (plochy výroby a skladování – výroba průmyslová) na plochu zemědělskou. Z katastrální mapy a ze skutečného stavu v okolí pozemků navrhovatele je zřejmé, že pozemky jsou úzce spojeny s provozem výroby a skladů nacházejících se na pozemcích p. č. X, X a X. Překotná a náhodná změna využití jeho pozemků je tedy nesmyslná, probíhá-li na nich výrobní a skladovací činnost v souladu s předchozím územním plánem. Navrhovatel má za to, že odpůrkyně tím uplatnila libovůli, o čemž svědčí jak neodůvodněnost změny druhu pozemků, tak nerespektování faktického způsobu využívání pozemků. Navrhovatel nabyl vlastnické právo k pozemkům v roce 2011 a 2012. Od té doby a i v minulosti zde docházelo k průmyslové výrobě a skladování v souladu se zákonem, konstantní praxí odpůrkyně a územním plánem, což nelze opominout. Pozemky navrhovatele s okolními pozemky tvoří souvislý průmyslový celek, jenž nemůže při rozdělení plnit svůj účel. Nyní

se na pozemcích nachází zámková dlažba, jsou zaplněny skladovaným zbožím, plocha tudíž nemůže být využívána jako zemědělská půda. Zejména pozemek p. č. X, na němž se nachází víceúčelová stavba č. p. X, nemůže být řádně užíván ke svému účelu bez pozemků navrhovatele, neboť jsou spjaty s funkcí víceúčelových staveb umístěných na okolních pozemcích a také s průmyslovou halou v části pozemku p. č. X (viz fotografie). V důsledku změny ve využití pozemků navrhovatele ztratily tyto zastavěné pozemky jakoukoliv hodnotu.

4. Navrhovatel namítl, že se nemohl účastnit veřejného projednání návrhu územního plánu, jelikož o změně využití pozemků vůbec nebyl informován. Navrhovatel tedy sice v průběhu projednávání neuplatnil žádnou námitku ani připomínku, ale to není překážkou pro podání tohoto návrhu. Proces přijímání územního plánu byl zmatečný, neboť téměř nebylo možné zjistit, že dochází k jeho změně. Navrhovateli nebylo umožněno v rozporu se zákonem podat v řízení námitky. K tomu odkázal na usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, čj. 1 Ao 2/2010 – 116, a rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005 – 98.
5. Navrhovatel zdůraznil, že změnou územního plánu bylo zkráceno jeho vlastnické právo k pozemkům. Došlo k jejich znehodnocení a k zmaření veškeré průmyslové i jiné činnosti navrhovatele. Není mu zřejmé, na základě čeho odpůrkyně dospěla k závěru, že je možné a nezbytné změnit využití těchto pozemků na zemědělskou půdu. Navrhovatel přitom již prokázal splnění podmínek pro využití pozemků pro účely stanovené předchozím územním plánem. Nadto změna využití jeho pozemků nebyla podložena žádnou územní studií ani relevantními stanovisky příslušných orgánů (viz přílohy územního plánu). K tomu citoval z usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009 – 120. K omezení vlastnického práva došlo jen na straně navrhovatele.
6. Podle navrhovatele byla v řízení porušena zásada ochrany legitimního očekávání. Změnou využití pozemků došlo ke změně správní praxe bez náležitého odůvodnění (srov. nález Ústavního soudu ze dne 27. 3. 2003, sp. zn. IV. ÚS 690/2001, a rozsudek NSS ze dne 23. 8. 2007, čj. 7 Afs 45/2007 – 251). Závěrem navrhovatel požadoval pro komplexnost případu zrušení celého územního plánu, nikoliv jen části dotýkající se jeho pozemků.
7. Odpůrkyně ve vyjádření k návrhu uvedla, že proces přijímání územního plánu proběhl v souladu s právními předpisy, což platí i pro jeho obsah. Má za to, že návrh je nedůvodný a účelový, přičemž lze mít důvodné pochybnosti o aktivní legitimaci navrhovatele. Odpůrkyně poukázala na to, že navrhovatel byl při přijímání návrhu opatření obecné povahy naprosto pasivní, přestože se na ni v jiných záležitostech velmi často obrací. Zdůraznila, že navrhovatel úmyslně obchází právní předpisy a dopouští se nelegální stavební činnosti. Dokladem toho je usnesení o předběžném opatření Okresního soudu v Příbrami ze dne 1. 4. 2019, čj. 14 C 54/2019 – 38, jímž bylo mimo jiné zakázáno provádění stavby na pozemku p. č. X a p. č. X, dále rozsudek Okresního soudu v Příbrami ze dne 24. 4. 2019, čj. 14 C 54/2019 – 75, jímž bylo zakázáno provádění stavby na uvedených pozemcích, a konečně usnesení Okresního soudu Praha-západ ze dne 18. 7. 2019, čj. 36 E 13/2019 – 28, jímž byl nařízen výkon citovaného usnesení ze dne 1. 4. 2019 z důvodu jeho nerespektování navrhovatelem a uložena pokuta. Současně již bylo příslušným stavebním úřadem zahájeno řízení o odstranění nelegálně prováděné stavby na uvedených pozemcích. Podle odpůrkyně se navrhovatel návrhem snaží jen odvést pozornost od svého protiprávního jednání (nelegální stavební činnosti na zemědělské půdě) a zvrátit jeho následky.

8. Odpůrkyně rozvedla vyjádření k návrhu podáním ze dne 23. 9. 2019. Uvedla v něm, že navrhovatel postrádá aktivní legitimaci k podání návrhu, neboť nemohl být zkrácen na svých právech změnou územního plánu z ledna 2013. Citovaný dokument byl pouze návrhem opatření obecné povahy. Ten nebyl nikdy přijat. Do vydání územního plánu v roce 2018 odpůrkyně neměla žádný územní plán (srov. usnesení NSS ze dne 16. 11. 2010, čj. 1 Ao 2/2010 – 116). Účelově tvrzené zkrácení práv navrhovatele vydáním opatření obecné povahy tedy není za těchto okolností myslitelné, a soud by proto měl návrh odmítnout pro nedostatek aktivní legitimace navrhovatele. Odpůrkyně se alternativně domnívá, že je návrh nedůvodný pro absenci věcné legitimace navrhovatele. Navrhovatel byl zcela pasivní ve vztahu k projednávání návrhu územního plánu z ledna 2013, aniž by mu v aktivitě bránily objektivní překážky. Proto nyní nemůže požadovat soudní přezkum opatření obecné povahy (viz citované usnesení rozšířeného senátu NSS čj. 1 Ao 2/2010 – 116). Nemůže obstát ani argument navrhovatele, že nebyl o přijímání opatření obecné povahy odpůrkyní informován. Bylo na něm, aby dbal svých práv v souladu se zásadou *vigilantibus iura* (viz usnesení ÚS ze dne 5. 1. 2012, sp. zn. II. ÚS 482/10). Nadto z průběhu procesu přijímání územního plánu je zřejmé, že doručování probíhalo zákonným způsobem. Pasivita navrhovatele jde k jeho tíži (srov. rozsudek NSS ze dne 13. 7. 2010, čj. 8 Ao 4/2010 – 214). Navrhovatel nabyl své pozemky v srpnu 2011 a březnu 2012, tedy ještě před zahájením procesu pořizování opatření obecné povahy a před zveřejněním návrhu územního plánu z ledna 2013. Navrhovatel měl možnost zjistit, že jeho pozemky budou dotčeny navrhovaným územním plánem, a mohl se jeho projednávání i aktivně účastnit. Tvrzení navrhovatele, že proces přijímání byl zmatečný, je obecné a naprosto nepodložené.
9. Odpůrkyně má dále za to, že navrhovatel si musí být vědom toho, že jím prezentovaný územní plán z ledna 2013 byl ve skutečnosti jen návrhem územního plánu vydaného v roce 2018. Potvrdila, že pozemky navrhovatele byly v návrhu zařazeny do kategorie VN1 (výroba nerušící). Pro nesouhlas zainteresovaných subjektů došlo k přepracování návrhu a vynětí nových ploch výroby z územního plánu. V té době byly pozemky navrhovatele evidovány v katastru nemovitostí jako trvalý travní porost, čemuž odpovídal i jejich tehdejší stav (areál bez zpevněných ploch a oplocení). Takto jsou pozemky navrhovatele evidovány až do současnosti. Proto došlo k jejich zařazení mezi zemědělské plochy (viz návrh územního plánu z března 2016). Odpůrkyně dodala, že pozemek navrhovatele p. č. X byl ponechán v kategorii výroba nerušící, neboť je a v minulosti byl úzce spojen s provozem výroby a skladu na pozemku p. č. st. X, na rozdíl od pozemků p. č. X a X. Odpůrkyně zdůraznila, že změna návrhu se dotkla i jiných vlastníků pozemků, nikoliv jen navrhovatele. Platí to i pro navrhovatelem zmíněný pozemek p. č. X s fotovoltaickou elektrárnou, který bude také převeden na zemědělskou plochu. Záměr dále nerozšiřovat výrobní plochy na území odpůrkyně je v územním plánu vyjádřen a dostatečně odůvodněn. Po přepracování návrhu o něm proběhlo společné jednání, veřejné projednání a projednání na veřejném zasedání zastupitelstva odpůrkyně. Navrhovatel však zůstal pasivní. K tomu odkázala na rozsudek NSS ze dne 13. 7. 2010, čj. 8 Ao 3/2010 – 194. Navrhovatel jen počátkem roku 2017 žádal odpůrkyni o stanovisko k záměru výstavby skladové haly, kterou následně začal nelegálně realizovat.
10. K tvrzením navrhovatele o činnosti na pozemcích p. č. X a X odpůrkyně uvedla, že jsou nepravdivá. Tyto pozemky v minulosti nebyly využívány k průmyslové výrobě ani ke skladování. Jde o areál bez zpevněných ploch a oplocení, jedná se o trvalý travní porost. Pozemek p. č. X může být řádně užíván ke svému účelu i bez pozemků navrhovatele, což se děje již od roku 2019.

11. K popisu současného využití pozemků navrhovatelem odpůrkyně konstatovala, že to je jen výsledek nelegálních stavebních prací, které navrhovatel provedl v rozporu s územním plánem, bez stavebního povolení a při nerespektování vykonatelného rozhodnutí soudu (viz rozhodnutí civilních soudů). Projednávaný návrh je datován dnem 28. 6. 2019, navrhovatel jej tedy podal až po té, co odpůrkyně podnikla kroky proti nelegální realizaci stavby. Protiprávnímu jednání navrhovatele nelze poskytnout soudní ochranu.
12. V souvislosti s procesem pořizování územního plánu odpůrkyně odkázala na obsah správního spisu. Poznamenala, že proces byl podroben kontrole a nebyly shledány žádné vady. V průběhu řízení se zainteresované subjekty aktivně účastnily procesu v souladu se zákonem. Vzhledem k výše uvedenému není pravdou, že pozemky navrhovatele byly znehodnoceny. Za dané situace neexistuje žádný důvod pro zrušení územního plánu jako celku.
13. Navrhovatel v replice odmítl, že územní plán z ledna 2013 není relevantní. Zkrácen ve svých právech byl územním plánem z roku 2018. Z územního plánu z ledna 2013 je pak zřejmé, že na pozemcích navrhovatele probíhala průmyslová činnost. Zařazení těchto pozemků mezi výrobní a skladovací plochy vypovídá o záměru všech zúčastněných. Náhlá změna v postoji odpůrkyně je motivována sousedskými spory. Evidence pozemků navrhovatele v katastru nemovitostí jako trvalý travní porost není určující pro faktické využití pozemků. Navrhovatel dále nesouhlasí s absencí své aktivní legitimace (srov. usnesení NSS ze dne 25. 6. 2008, čj. 5 Ao 3/2008 – 27, či ze dne 24. 10. 2007, čj. 2 Ao 2/2007 – 73). Dotčení jeho veřejných subjektivních práv je zřetelné z okolností případu. Odpůrkyně se mu snaží zabránit v legální průmyslové činnosti všemi možnými prostředky. Úpravy pozemků navrhovatele nepředstavovaly realizaci nové stavby, nýbrž úpravu pozemků k plnění funkce příjezdové cesty a manipulační plochy (viz oznámení provedení nutných oprav ze dne 5. 4. 2019). K prokázání této skutečnosti dále navrhovatel navrhl provedení výslechu V. R. s místem pobytu v Thajsku.
14. Odpůrkyně ve vyjádření ze dne 17. 10. 2019 setrvala na svém stanovisku s odkazem na již předložené podklady. Navrhovatel svou argumentaci jen podpořil její závěr o nedostatku aktivní legitimace. Jelikož územní plán z roku 2013 nikdy neexistoval, nemohla být územním plánem vůbec dotčena veřejná subjektivní práva navrhovatele.
15. Osoby zúčastněné na řízení 1) až 4) soudu podaly vyjádření bezmála totožného obsahu. Uvedly v nich, že využívání pozemků navrhovatele jakožto výrobní a skladovací plochy by vedlo ke snížení ceny jejich nemovitých věcí. Životní podmínky v obci pro ně i ostatní občany v přilehlém zastavěném území by se zhoršily např. působením hluku, prachu a zastíněním nemovitostí. V souladu s tvrzením odpůrkyně mají za to, že navrhovatel se návrhem pouze snaží zastřít protiprávní jednání spočívající v nelegální stavební činnosti na svých pozemcích. Takovému počínání by neměla být poskytnuta soudní ochrana.

Skutková zjištění vycházející z obsahu správního spisu a dokazování

16. Ze správního spisu soud zjistil následující skutečnosti relevantní pro rozhodnutí ve věci. Ze zápisu o zasedání Zastupitelstva obce R. (dále také jen „zastupitelstvo“) konaném dne 6. 6. 2011 plyne, že usnesením zastupitelstva bylo rozhodnuto o pořízení nového územního plánu a zadání jeho vypracování Městskému úřadu Dobříš (dále také jen „pořizovatel“). Následně zastupitelstvo dne 27. 2. 2012 usnesením schválilo zadání územního plánu.

17. Zpracovatel územního plánu vyhotovil návrh územního plánu z ledna 2013, který byl určen ke společnému jednání dle § 50 stavebního zákona. Ve složce označené jako Územní plán R. – NÁVRH – LEDEN 2013 je mimo jiné obsažena textová část územního plánu. Z hlavního výkresu grafické části tohoto návrhu se podává, že pozemky navrhovatele byly zahrnuty mezi zastavitelné plochy a označeny jako plocha VN1 – plochy výroby a skladování – výroba nerušící. K tomu komplexní zdůvodnění přijatého řešení uvádí, že při západním okraji obce je vymezena ve vazbě na stávající areál výroby nerušící rozvojová lokalita pro výrobu nerušící, obchod a služby (lokalita VN1).
18. Výše zmíněný návrh územního plánu z ledna 2013 byl projednán s dotčenými orgány a zveřejněn, přičemž veřejnost byla poučena o právu podat připomínky (viz sdělení pořizovatele ze dne 14. 8. 2013 vyvěšené téhož dne na úřední desce pořizovatele a dne 20. 8. 2013 na úřední desce odpůrkyně). K tomuto návrhu územního plánu podalo několik desítek občanů obce shodnou připomínku, kterou brojili proti záměru vymezit nové plochy pro průmyslovou výrobu, neboť výstavba dalších průmyslových areálů by zásadním způsobem negativně ovlivnila kvalitu života občanů a jejich zdraví. Výslovně vyjádřili nesouhlas s ponecháním lokalit označených VP1, VN1, VN2 a VN3 v územním plánu.
19. Zastupitelstvo schválilo dne 13. 8. 2015 pokyny pro zpracování návrhu územního plánu dle § 51 odst. 3 stavebního zákona. Jejich součástí byl požadavek, aby nebyly rozšiřovány plochy výroby (rušící i nerušící) a byl stabilizován současný stav ploch výroby a skladování. Tento požadavek měl být naplněn tak, že z návrhu územního plánu budou odstraněny všechny zastavitelné plochy a plochy přestavby s funkčním využitím výroba a skladování. Požadavek byl odůvodněn tím, že bude mít pozitivní vliv na environmentální pilíř udržitelného rozvoje a bude ochráněn krajinný ráz území (ráz krajiny venkovské zástavby a převážně zemědělského využití).
20. V březnu 2016 byl zpracován nový návrh územního plánu, a to pro společné jednání dle § 50 stavebního zákona. Z hlavního výkresu grafické části se podává, že pozemky navrhovatele byly zahrnuty mezi zemědělské plochy. Takto kategorizovány zůstaly pozemky navrhovatele i v následujících verzích návrhu územního plánu, jež jsou obsahem správního spisu (prosinec 2016, říjen 2017). Dne 4. 6. 2018 byl návrh územního plánu veřejně projednán. Oznámení o veřejném projednání bylo zveřejněno na úřední desce pořizovatele dne 24. 4. 2018 a na úřední desce odpůrce dne 27. 4. 2018. Oznámení obsahuje poučení o právu vznést námitky a o lhůtě pro jejich uplatnění.
21. Návrh územního plánu z března 2016 přijaté řešení odůvodňuje tím, že územní plán navrhuje doplnění stávajících proluk novou výstavbou a pokračování v již započatém rozvoji, což se týká severní a východní části obce. Jedná se výhradně o rozvoj lokalit pro výstavbu rodinných domů. V případě lokality BV1 se jedná o postupnou transformaci bývalého zemědělského areálu, jehož součástí bude kromě bydlení v rodinných domech i jistý podíl výroby nerušící, obchodu a služeb. Nezastavěné území je tvořeno přírodními plochami, jejichž jedinečný krajinný ráz bude jednoznačně respektován. V nezastavěném území nebudou zakládány nové rozvojové lokality ani zvětšování rozsah stávajících samot. Území bude důsledně chráněno před dopady rekreace, přípustná je krátkodobá rekreace využívající cyklistické a turistické trasy. Výstavba fotovoltaiických elektráren a větrných elektráren je v tomto území nepřipustná. Nové stavby dopravní a technické infrastruktury nesmí narušit stávající charakter tohoto území. V nezastavěném území lze v souladu s jeho charakterem umísťovat stavby, zařízení a jiná opatření pouze pro zemědělství, lesnictví,

vodní hospodářství, těžbu nerostů, pro ochranu přírody a před přírodními katastrofami a pro odstraňování jejich důsledků a dále taková technická opatření a stavby, které zlepší podmínky jeho využití pro účely rekreace a cestovního ruchu, například cyklistické stezky, hygienická zařízení, ekologická a informační centra. Veškeré tyto stavby není možno umisťovat v plochách přírodních. V plochách zemědělských a v plochách lesních lze umisťovat pouze nezbytné liniové stavby a stavby, zařízení a jiná opatření s nimi nezbytně související. V případě staveb, zařízení a jiných opatření pro zemědělství, lesnictví, vodní hospodářství, těžbu nerostů, pro ochranu přírody a krajiny, hygienických zařízení, ekologických a informačních center se může jednat pouze o stavby, zařízení a jiné opatření v nezbytně nutném rozsahu, jinak musí být umisťována v jiných funkčně odpovídajících plochách (viz I Komplexní zdůvodnění přijatého řešení, Základní urbanistická koncepce). Obdobně zůstalo zdůvodněno přijaté řešení v konečné verzi územního plánu z roku 2018.

22. Soud si dále vyžádal od Městského úřadu Dobříš, který je stavebním úřadem a orgánem územního plánování příslušným pro území obce R., územní plán obce R. schválený zastupitelstvem dne 26. 8. 2002 usnesením č. 26/8/2, jehož závazná část byla publikována vyhláškou č. 2/2002 ze dne 30. 9. 2002. Z něho soud zjistil, že navrhovatelovy pozemky byly zařazeny v celém rozsahu do stávající plochy smíšeného území malých sídel (SMS) jako součást zastavěného území. Plochy smíšeného území malých sídel byly určeny pro bydlení, veřejné vybavení, nerušící výrobu a služby a drobnou zemědělskou výrobu. Bylo přípustné využít je pro chovatelství v rámci zemědělské malovýroby, maloobchod, stravování, provozovny výrobních služeb a skladů, pokud provozy v těchto stavbách nenaruší požadavky na bydlení nad přípustnou míru a kapacita bude stanovena na základě odborného posouzení znalce a příslušného orgánu státní správy. Nepřípustné bylo využití pro skládky a materiály mimo vlastní pozemek, pro stavby, které by výrazně narušily architektonický výraz a charakter stávající zástavby, výrobní a skladové činnosti s negativním vlivem na bydlení, zvyšující neúměrně hlučnost, prašnost, zápach atd. Platnost vyhlášky č. 2/2002 byla v jejím čl. 2 odst. 3 omezena do roku 2010 s tím, že aktualizace lze provádět průběžně podle potřeb rozvoje sídelního útvaru v souladu s platnými právními předpisy. Změna č. 1 územního plánu schválená zastupitelstvem dne 29. 9. 2003 se netýká pozemků navrhovatele.
23. Z přípisu Městského úřadu Dobříš ze dne 3. 7. 2020 soud zjistil, že platnost územního plánu obce R. z roku 2002, ve znění změny č. 1, byla ukončena k 31. 12. 2010 v souladu s čl. 2 odst. 3 vyhlášky č. 2/2002. Na základě schváleného zadání územního plánu byl v roce 2013 zpracován návrh územního plánu pro společné jednání a jako podklad pro jeho zpracování byl využit původní územní plán obce R. z roku 2002 a jeho změna č. 1, včetně jeho koncepce a uspořádání. Navrhovatelovy pozemky byly vymezeny jako zastavitelná plocha s funkčním využitím VN (výroba nerušící). Na základě vyhodnocení společného jednání dospěl pořizovatel k názoru, že je potřeba zpracovat nový návrh (s ohledem na diametrálně odlišnou představu nového zastupitelstva o koncepci území). Společně s určeným zastupitelem zpracoval návrh pokynů pro zpracování nového návrhu územního plánu, které dle § 51 odst. 3 stavebního zákona projednal a předložil zastupitelstvu ke schválení. Zastupitelstvo požadovalo vyjmutí všech zastavitelných ploch určených pro výrobu a skladování. V částech, ve kterých se pokyny liší od zadání, jsou jeho změnou. Zastupitelstvo schválilo návrh pokynů k přepracování na svém zasedání dne 13. 8. 2015. Nový návrh územního plánu pro opakované společné jednání byl zpracován na základě těchto pokynů a všechny zastavitelné plochy určené k výrobě a skladování z něj byly vyjmuty.

24. Při jednání provedl soud důkaz fotografiemi předloženými navrhovatelem a leteckými snímky zachycujícími stav pozemků navrhovatele v letech 2003, 2006, 2012 a 2015, z nichž zjistil, že až teprve na leteckém snímku z roku 2015 je vyznačena stavba skladové haly, jejíž východní část zasahuje na pozemek p. č. X, povrch pozemku p. č. X a okrajově i pozemku p. č. X je zpevněn a zaskládán, oba pozemky jsou oploceny. Na předchozích leteckých snímcích jsou oba pozemky pokryty zelení.
25. Dále provedl soud důkaz rozhodnutím Městského úřadu Dobříš ze dne 20. 1. 2014, čj. MDOB 1759/2014/Tes, z něhož zjistil, že navrhovateli bylo vydáno rozhodnutí o umístění stavby „Skladová hala, přípojky, terénní úpravy a oplocení R.“ na pozemcích p. č. X, X a X v katastrálním území R.. Současně bylo vydáno stavební povolení na tuto stavbu, která obsahuje jednopodlažní montovanou ocelovou halu o rozměrech 90,1 m x 20,12 m opláštěnou textilní membránou bílé barvy s logem, kabelovou přípojku nízkého napětí, terénní úpravy a oplocení ze svařovaných plotových panelů s ostnatým drátem s celkovou výškou 2,4 m. Třebaže je v podmínkách pro umístění stavby uvedeno, že stavba haly bude umístěna na pozemku p. č. X, je vzhledem k popisu jejích parametrů a vzdálenosti od hranic sousedních pozemků zřejmé, že je umístěna též na pozemku p. č. X. Tomu ostatně odpovídá též koordinační výkres, který je součástí dokumentace pro územní a stavební řízení a který byl předložen odpůrkyní. Tento výkres byl zpracován Ing. M. Č., jenž je uveden jako zhotovitel závazné projektové dokumentace v podmínkách pro provedení stavby. Podle koordinačního výkresu je východní konec skladové haly umístěn na pozemku p. č. X, na němž měly být provedeny též terénní úpravy za účelem vytvoření prohlubně o hloubce min. 300 mm pro vsakování dešťových vod. Zpevněná plocha měla vzniknout na pozemcích p. č. X a X a jen v nepatrném rozsahu měla zasahovat na pozemek p. č. X. Stávající oplocení na hranici pozemků p. č. X a X mělo být odstraněno a mělo být realizováno nové oplocení na pozemcích p. č. X, X a X, což vyplývá i z podmínek pro umístění stavby uvedených v územním rozhodnutí. V důsledku nového oplocení měl vzniknout nový oplocený areál zahrnující pozemky p. č. X, X, X, X a st. X. Odpůrkyně byla účastníkem územního a stavebního řízení, žádné námitky ke stavbě neuplatnila, což výslovně potvrdila přípisem ze dne 16. 9. 2013 (*„nemá námitek k výstavbě skladové haly v k. ú. R. na pozemku parc. č. X a částečně na pozemku X“*). Soud dále provedl důkaz žádostí o vydání společného územního rozhodnutí a stavebního povolení ze dne 20. 9. 2013, z níž plyne, že nová skladová hala má být umístěna v areálu pro kovovýrobky, hala má v půdorysu tvar obdélníku s rozměry cca 20 x 90 m, je založena na betonových patkách, podlahu tvoří mlat. Opláštění je tvořeno syntetickou textilní membránou napnutou přes ocelovou nosnou konstrukci. Součástí stavby je nové oplocení areálu v délce 270 m. Dále navrhovatel doložil souhlas Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 8. 10. 2013, čj. 137952/2013/KUSK, s odnětím pozemků p. č. X, X, X a X v celkové výměře 1,1096 ha ze zemědělského půdního fondu, a to za účelem výstavby skladové haly, zpevněných ploch a ploch zeleně. Soud dále provedl důkaz kolaudačním souhlasem Městského úřadu Dobříš ze dne 27. 3. 2015, čj. MDOB 7854/2015/Tes, s užíváním stavby „Skladová hala, přípojky, terénní úpravy a oplocení R.“ na pozemcích p. č. X, X a X v katastrálním území R. provedené podle stavebního povolení ze dne 23. 1. 2014, čj. MDOB/5102/2013/VYST. Z něho soud zjistil, že při závěrečné kontrolní prohlídce provedené dne 26. 3. 2015 bylo zjištěno, že stavba je dokončena a schopna užívání, účely užívání stavby byly vymezeny takto: skladovací hala pro skladování pletiva a dalších částí oplocení, kabelová přípojka nízkého napětí, terénní úpravy a oplocení.

26. Dále soud provedl důkaz usnesením Okresního soudu v Příbrami ze dne 1. 4. 2019, čj. 14 C 54/2019 – 38, usnesením Krajského soudu v Praze ze dne 15. 8. 2019, čj. 22 Co 193/2019 – 114, a rozsudkem Okresního soudu v Příbrami ze dne 24. 4. 2019, čj. 14 C 54/2019 – 75. Zjistil z nich, že okresní soud zakázal navrhovateli (nejprve předběžným opatřením a posléze meritorním rozhodnutím) provádět stavbu nové budovy, souvisejících staveb pro odvod dešťových vod a staveb zpevněných ploch představovaných zejména zámkovou dlažbou, a to na pozemcích navrhovatele. Tato rozhodnutí vychází ze zjištění, že navrhovateli nesvědčí žádný veřejnoprávní titul k provádění uvedených staveb na těchto pozemcích. Z oznámení V. R. ze dne 5. 4. 2019 soud zjistil, že uvedená osoba oznámila stavebnímu úřadu provedení nutných oprav vjezdu do areálu společnosti P., s. r. o., přičemž tento vjezd se nachází na pozemcích p. č. X, X, X, X a X. Přípis V. R. ze dne 9. 4. 2019 stavebnímu úřadu je pro posouzení věci zcela nerozhodný, neboť jím pouze žádá stavební úřad, aby jej vyrozumíval o svých úkonech. Z vyjádření starostky odpůrkyně ze dne 27. 3. 2017 plyne, že odpůrkyně nesouhlasí s jakýmkoliv rozšiřováním skladové haly P.. Tato hala není zanesena v katastru nemovitostí, a proto legálně neexistuje. Odpůrkyně nesouhlasí s jakýmkoliv rozšiřováním výrobních či skladovacích ploch, zejména pak v centru obce, jelikož již stávající skladovací hala a plochy k ní přilehlé jsou předmětem stížností občanů z důvodu blízkosti k trvale obydleným domům.

Posouzení návrhu soudem

27. Soud se nejprve zabýval tím, zda jsou splněny všechny podmínky, za nichž lze návrh věcně projednat. Soud v katastru nemovitostí zjistil, že pozemky navrhovatele nejsou v jeho výlučném vlastnictví, ale náleží do společného jmění manželů. Skutečnost, že se k návrhu nepřipojila manželka navrhovatele, nebrání věcnému projednání návrhu (viz rozsudek NSS ze dne 24. 11. 2010, čj. 1 Ao 5/2010 – 169).
28. Soud se dále zabýval tím, zda navrhovatel mohl být zkrácen na svých právech vydaným územním plánem. Je pravdou, že z některých rozsudků Nejvyššího správního soudu, na něž odpůrkyně odkázala, se jeví, že soud by měl zkoumat při posuzování aktivní legitimace reálné dotčení práv navrhovatele. Z konstantní judikatury NSS se však podává, že odmítnutí návrhu proto, že byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou, je možné (kromě nedostatku procesní legitimace) využít jen v případech naprosto zjevného nedostatku legitimace věcné, zjistitelného bez pochyb okamžitě, zpravidla již z návrhu samotného (srov. rozsudky NSS ze dne 27. 9. 2005, čj. 4 As 50/2004 – 59, či ze dne 11. 6. 2009, čj. 3 Ao 2/2009 – 93). Soud by tak neměl při zkoumání reálné pravděpodobnosti dotčení na právech zabíhat příliš do hloubky, např. řešit pravdivost navrhovatelových tvrzení na podkladě obsahu správního spisu či předložených důkazních prostředků apod. Navrhovateli tudíž k dosažení věcného projednání návrhu postačí, že přijde s logickým a myslitelným tvrzením o svém dotčení, jež nebude nereálné již na první pohled (viz rozsudek NSS ze dne 5. 11. 2014, čj. 3 As 60/2014 – 85). To tvrzení navrhovatele obsažené v projednávaném návrhu splňuje. Stručně řečeno, navrhovatel tvrdí, že opatřením obecné povahy došlo k vyřazení jeho pozemků ze zastavitelné plochy a byla na nich vymezena plocha zemědělská, což mu brání pokračovat v podnikatelské činnosti a znehodnocuje jeho nemovité věci. Byť odpůrkyně rezolutně popírá jeho tvrzení, soud se v souladu s citovanou judikaturou bude zabývat jeho pravdivostí při věcném posouzení návrhu. Soud tedy dospěl k závěru, že návrh byl podán včas, osobou k tomu oprávněnou a splněny jsou i všechny další procesní podmínky (podmínky řízení). Návrh na zahájení řízení netrpí žádnou vadou. Soud proto návrh věcně projednal, k čemuž na žádost navrhovatele nařídil jednání.

29. Argumentace navrhovatele je vystavěna na předpokladu, že podle územního plánu z roku 2013 byly jeho pozemky zastavitelné. Z obsahu správního spisu však jednoznačně plyne, že jím citovaný územní plán z ledna 2013 byl pouze jeho návrhem určeným ke společnému jednání dle § 50 stavebního zákona, na což ostatně poukázala i odpůrkyně. Jednalo se tedy jen o návrh začlenění pozemků navrhovatele mezi zastavitelné plochy, od něhož se ustoupilo v průběhu procesu pořizování územního plánu probíhajícího od roku 2011 do roku 2018 (konkrétně na základě pokynů k úpravě návrhu územního plánu schválených zastupitelstvem v roce 2015). Ze sdělení Městského úřadu Dobříš (orgánu územního plánování a pořizovatele napadeného územního plánu) a vyjádření odpůrkyně je zřejmé, že území odpůrkyně nebylo do vydání územního plánu v roce 2018 regulováno územním plánem. Předchozí územní plán, jenž zařadil pozemky navrhovatele do zastavěného území (plochy smíšeného území malých sídel) pozbyl platnosti již dne 31. 12. 2010. Tvrzení navrhovatele, že územní plán z roku 2018 změnil kategorii jeho pozemků ze zastavitelných na nezastavitelné, čímž byl zkrácen ve svých právech, proto neodpovídá realitě. Navrhovatel tedy mohl být zkrácen na svých právech jen tím, že z do té doby neregulovaných pozemků se vydáním územního plánu staly nezastavitelné pozemky v podobě zemědělské plochy. K tomu soud doplňuje, že v době od 1. 1. 2011 do nabytí účinnosti napadeného opatření obecné povahy bylo třeba přípustnost každého jednotlivého záměru z hlediska souladu s cíli a úkoly územního plánování posuzovat v územním řízení. Meze výkonu vlastnického práva sice nebyly uloženy územněplánovací dokumentací, nicméně byly by nalézány a následně stanoveny v územním řízení, bez něhož by nebylo možné umístit záměr do území (viz rozsudek NSS ze dne 19. 5. 2011, čj. 1 Ao 2/2011 – 17).
30. K tomu soud uvádí, že rozsah soudního přezkumu zákonnosti napadeného územního plánu limituje neexistence veřejného subjektivního práva vlastníka pozemku nacházejícího se v území řešeném územním plánem na to, aby územní plán stanovil pro takový pozemek způsob využití, který vlastník požaduje. V dané souvislosti totiž Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 28. 3. 2008, čj. 2 Ao 1/2008 – 51, konstatoval, „že z žádné zákonné normy či normy práva ústavního nelze dovodit existenci subjektivního práva vlastníka nemovitosti, aby v rámci územně plánovací dokumentace byla tato nemovitost zahrnuta do určitého konkrétního způsobu využití. Nejvyšší správní soud si je pochopitelně vědom skutečnosti, že právo vlastnit majetek je právem ústavně zaručeným (viz čl. 11 Listiny), přičemž z podstaty tohoto práva (vyjádřeného tzv. ‚vlastnickou triádou‘ - právo předmět vlastnictví držet, užívat, požívat jeho plody a užitky a nakládat s ním - § 123 občanského zákoníku) v sobě nepochybně implicate zahrnuje i právo vlastníka předmět vlastnictví zhodnocovat. Tento atribut vlastnického práva však nelze vykládat tak, že by se vlastník takového zhodnocení mohl domáhat na jiných osobách, včetně veřejné moci. Jestliže tedy v projednávané věci navrhovatel jako vlastník parcely p. č. 3963/1 zcela logicky poukazuje na skutečnost, že v případě, kdy by tato parcela byla zahrnuta jako zastavěné území, došlo by tím k jejímu zhodnocení, neznamená to, že by se takového zhodnocení mohl jakkoli domáhat“ (viz též rozsudky NSS ze dne 19. 5. 2011, čj. 1 Ao 2/2011 – 17, a ze dne 30. 1. 2019, čj. 1 As 224/2018 – 62).
31. Vlastníkům pozemků proto v rámci procesu přijímání územního plánu primárně přísluší právo vyjádřit se k navrhovanému funkčnímu využití jejich nemovitých věcí, přičemž však podle rozsudku NSS ze dne 27. 7. 2017, čj. 9 As 302/2016 – 68, „[p]rávo ‚vyjádřit se‘ neznamená veřejné subjektivní právo na to, aby územní plán určil určitý pozemek jako zastavitelnou plochu, resp. provedl změnu způsobu využití pozemku. Stanovit funkční využití pozemků a jeho rozvoj při splnění všech cílů a zásad územního plánování proto zůstává

činností, do které správní soudy mohou pouze minimálně zasahovat. Správním soudům nepřísluší přezkoumávat, zda by bylo pro určitý pozemek vhodnější zvolit ten či onen způsob funkčního využití pozemku. Jejich úkolem není ani dotvářet územní plány. Co jim však přezkoumávat přísluší je to, zda změnu územního plánu přijal pravomocí nadaný a kompetentní orgán a zda při tom postupoval zákonem předepsaným způsobem“ (srov. také rozsudek NSS ze dne 12. 10. 2018, čj. 4 As 281/2018 – 41).

32. V daném případě je mezi účastníky nesporné, že navrhovatel byl zcela pasivní v průběhu procesu přijímání územního plánu trvajícího asi sedm let. Podle judikatury to samo o sobě navrhovatele nezbavuje práva podat návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části podle § 101a a násl. s. ř. s., v tom lze tedy dát navrhovateli za pravdu. Ovšem jeho pasivita zcela jistě sehrává důležitou roli při posuzování důvodnosti návrhu. Soud ve správním soudnictví totiž nalézá vždy o právnosti nebo protiprávnosti správního aktu či postupu; to znamená, že soud zkoumá přijaté opatření pohledem zákona a dalších právních předpisů. Návrh soudu podle § 101a s. ř. s. ale zásadně není nástrojem dodatečného prosazování pouhých zájmů (*a contrario* práv) interesentů, kteří nebyli úspěšní ve fázi přípravy opatření. Návrh podaný soudem prosazující věcně jiné, subjektivně „správnější“ řešení nemá sloužit ani jako náhražka opomenutí, liknavosti nebo procesní taktiky navrhovatele. Jinak řečeno, řízení před soudem je prostředkem ochrany práv. Není nástrojem rozhodování věcných sporů o využití území; tyto spory zásadně mají být vypořádány v řízení před správními orgány a s využitím příslušného instrumentária správního procesu. Soud proto při návrhu mířícím proti „nesprávnosti“ přijatého řešení koriguje principiálně toliko ta pochybení, která znemožnila účastníkům procesu takových instrumentů využít (srov. již citované usnesení rozšířeného senátu NSS čj. 1 Ao 2/2010 – 116, bod 26).
33. Jestliže tedy navrhovatel neuplatnil v průběhu pořizování územního plánu námitky, jak tomu bylo v projednávané věci, nemůže se soud zabývat přiměřeností řešení obsaženého v napadeném územním plánu (rozsudky NSS ze dne 7. 10. 2011, čj. 6 Ao 5/2011 – 43, ze dne 13. 5. 2014, čj. 6 Aos 3/2013 – 29, zejména bod 16, a ze dne 24. 1. 2019, čj. 7 As 461/2018 – 23). Výjimku představují pouze případy, kdy zásah do vlastnického práva musel být pořizovateli zcela zjevný již v době přípravy územního plánu a jedná se o zásah dosahující značné intenzity, blížící se vyvlastnění dotčených nemovitých věcí (viz rozsudek NSS ze dne 26. 10. 2016, čj. 10 As 183/2016 – 35, a v něm citovanou judikaturu). O takový případ se v nyní posuzované věci nejedná, neboť zásah do vlastnického práva navrhovatele v důsledku přijetí opatření obecné povahy není takového charakteru, aby svojí intenzitou dosáhl účinků srovnatelných s vyvlastněním. Zpochybnění proporcionality přijatého řešení pak nepředstavuje námitku ohledně porušení kogentních procesních a hmotněprávních norem chránících zásadní veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy, k čemuž by bylo třeba přihlédnout i v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy podaném procesně pasivním vlastníkem pozemků (viz rozsudek NSS čj. 6 Aos 3/2013 – 29, body 17 a násl.). Závěr o nemožnosti posuzovat přiměřenost zvoleného řešení ovšem neznamená, že by se soud nemohl k návrhu navrhovatele, jenž byl v průběhu pořizování územního plánu zcela pasivní, zabývat otázkou souladu napadeného opatření obecné povahy s kogentními hmotněprávními ustanoveními stavebního zákona (např. § 58 odst. 2 stavebního zákona, viz níže) a správností postupu při zjišťování skutkového stavu.

34. Navrhovatel v návrhu předně zmínil absenci informování ze strany odpůrkyně o chystaných změnách regulace území, nemožnost uplatnění námitek či zmatečnost procesu přijímání územního plánu, aniž blíže rozvedl, jaké konkrétní vady má na mysli. K tomu soud připomíná, že nemůže nahrazovat procesní aktivitu navrhovatele, a stát se tak jeho advokátem (rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 8. 2010, čj. 4 As 3/2008 – 78). Soud tedy reaguje na výtku navrhovatele v míře obecnosti odpovídající jeho námitce. Z obsahu správního spisu je zřejmé, že odpůrkyně ani pořizovatel se netajili tím, že dochází k přípravě nového územního plánu. V části správního spisu označené jako „Oznámení, výzvy k ÚP R.“ je řada dokumentů, které dokládají, že příslušné orgány plnily své informační povinnosti vůči veřejnosti i zainteresovaným subjektům. Vzhledem k tomu, tvrdí-li navrhovatel, že nevěděl o chystaných změnách, svědčí to spíše o tom, že zanedbal sledování relevantních zdrojů, jako jsou úřední desky obcí, v jejichž působnosti je rozhodovat o regulaci území odpůrkyně. Kdyby dbal svých práv, dozvěděl by se z příslušných oznámení, kdy a jak může uplatnit vůči připravovaným návrhům námitky. Osobám, jež svých práv dbaly, nic nebránilo námitky uplatnit, o čemž rovněž svědčí obsah spisu. Nedozevřel-li se navrhovatel o připravovaném územním plánu pro svou pasivitu, jde toto pochybení k jeho tíži. Navrhovateli proto nelze přisvědčit, že mu nebylo umožněno podat námitky. Soud neprovedl důkaz výsledkem zástupců odpůrkyně a svědků Ing. R. W., Ing. J. Z. a K. S., jak navrhla odpůrkyně na str. 6 a 7 svého vyjádření ze dne 23. 9. 2019. Těmito důkazními prostředky mělo být prokázáno, že navrhovateli nic nebránilo podat námitky proti návrhu územního plánu. Jelikož skutečnosti potřebné pro posouzení návrhového bodu navrhovatele dostatečně plynou z předloženého správního spisu a vyjádření samotného navrhovatele, bylo by další dokazování nadbytečné.
35. Soud se neztotožnil ani s námitkou navrhovatele týkající se absence zdůvodnění nezařazení jeho pozemků do zastavitelných ploch. Právo na přiměřeně podrobné odůvodnění zařazení pozemků do plochy s konkrétním funkčním určením se musí dostat pouze těm vlastníkům nemovitých věcí, kteří včas podali proti návrhu územního plánu námitky. Prostřednictvím námitek totiž vystupuje vlastník pozemku z neurčité množiny adresátů návrhu opatření obecné povahy a uplatněním konkrétní argumentace umožní správnímu orgánu seznat důvody, pro něž se vlastník domáhá jiného věcného řešení vztahů v území, a v návaznosti na to obhájit zvolené věcné řešení. Navrhovatel, který námitky nepodal, se připravil o právo na podrobnější odůvodnění řešení jeho pozemků. Postačuje proto, že z obsahu správního spisu lze seznat obecné důvody, pro něž došlo k úpravě návrhu územního plánu a nezařazení pozemků navrhovatele do zastavitelné plochy.
36. Proces pořizování územního plánu je dynamický a obsah návrhu územního plánu se proměňuje tak, jak se do procesu postupně zapojují jeho jednotliví aktéři. V dané věci je zřejmé, že třebaže zpracovatel územního plánu původně zamýšlel vymežit na pozemcích navrhovatele zastavitelnou plochu výroby a skladování, a podpořit tak ekonomickou činnost na území obce, velký počet občanů odpůrkyně uplatnil právě proti této skutečnosti připomínku ve fázi zveřejnění prvního návrhu územního plánu pro společné jednání. V návaznosti na takto silně prezentované stanovisko občanů obce k problematice vymežování nových výrobních a skladovacích ploch schválilo zastupitelstvo pokyn, jenž směřoval k zachování pouze již existujících výrobních a skladovacích ploch bez připuštění jejich rozšiřování. To se promítlo do druhého návrhu územního plánu pro společné jednání z března 2016, z něhož plyne, že klade velký důraz na minimalizaci zásahů v nezastavěném území, neboť je zde explicitně uveden seznam staveb, které jsou v něm přípustné.

37. V této souvislosti je třeba zmínit, že třebaže byly pozemky navrhovatele předchozím územním plánem, jehož platnost skončila dne 31. 12. 2010, zařazeny do plochy smíšeného území malých sídel, v níž bylo možné realizovat stavby pro nerušící výrobu a sklady, z leteckých snímků dané oblasti vyplývá, že tyto pozemky nebyly během platnosti předchozího územního plánu zastavěny. Dodnes jsou navrhovatelovy pozemky evidovány v katastru nemovitostí druhem pozemku trvalý travní porost s údajem o ochraně jako součásti zemědělského půdního fondu. Dokazováním provedeným při jednání soudu ovšem bylo zjištěno, že v roce 2014 bylo vydáno územní rozhodnutí a stavební povolení na stavbu skladovací haly, jímž byla umístěna a povolena stavba, která svým východním okrajem zasahuje na pozemek p. č. X, na němž rovněž měly být provedeny terénní úpravy k likvidaci dešťových srážek z povolené stavby. Současně byla povolena stavba oplocení, která všechny pozemky ve vlastnictví navrhovatele nacházející se v dané oblasti scelila do jednoho areálu pod společným oplocením. V tomto areálu se nachází nejen nově povolená stavba skladovací haly, ale též víceúčelová stavba č. p. X na pozemku p. č. st. X (zastavitelná plocha a nádvoří). Stavba povolená v roce 2014 byla provedena a v březnu 2015 bylo povoleno její užívání.
38. Navrhovatel v návrhu na zrušení opatření obecné povahy uvedl, že již v minulosti prokázal využití pozemků v dokumentaci pro územní řízení a projektové dokumentaci pro stavební povolení a došlo k jeho ověření po dokončení stavby. Pozemky navrhovatele tak byly zařazeny mezi zastavitelné plochy v souladu se skutečným i právním stavem. Nesmyslnost kategorizace pozemků jakožto zemědělské plochy navrhovatel podpořil poukazem na nynější stav pozemků, který doložil fotografiemi a je patrný i z aktuálního leteckého snímku dané lokality.
39. Za této procesní situace se soud musel zabývat otázkou, zda odpůrkyně v průběhu pořizování územního plánu zjistila skutkový stav úplně a správně. Z obsahu předloženého správního spisu neplyne, že by odpůrkyně vycházela z toho, že se na části pozemku p. č. X nachází povolená stavba a celý tento pozemek společně s pozemkem p. č. X byl připločen k původnímu areálu, jenž je v územním plánu vymezen jako stávající plocha výroby a skladování. Z vyjádření odpůrkyně k návrhu na zrušení opatření obecné povahy plyne, že vycházela z toho, že stavba skladovací haly nacházející se na pozemcích p. č. X a X je nelegální, neboť není evidována v katastru nemovitostí.
40. K tomu soud uvádí, že pro závěr o legálnosti stavby není významné, zda je stavba vyznačena v katastru nemovitostí. Je zřejmé, že údaje obsažené v katastru nemovitostí poskytují zpracovateli územního plánu základní informace o území, zpracovatel z nich vychází a na jejich podkladě zpracovává návrh územního plánu. Nejedná se ovšem o jediný zdroj informací o území a nic zpracovateli územního plánu nezakazuje zohlednit i skutečnosti, které v katastru nemovitostí zapsány nejsou. Zpracovatel územního plánu je povinen informace čerpané z katastru nemovitostí ověřovat ve spolupráci s pověřeným zastupitelem a pořizovatelem územního plánu, a to např. pochůzkou v řešeném území, studiem leteckých snímků území, šetřením u příslušných orgánů veřejné správy ke zjištění existence a obsahu vydaných správních aktů regulujících činnosti v území nebo oslovením vlastníka nemovitých věcí. Z obsahu správního spisu vedeného k procesu pořizování územního plánu vyplývá, že zpracovatel územního plánu zpracoval první návrh územního plánu převzetím regulace z předchozího územního plánu, tedy navrhovatelovy pozemky zahrnul do stávající plochy výroby a skladování. Následně přijalo zastupitelstvo odpůrkyně pokyny k úpravě návrhu územního plánu, podle nichž měl být stabilizován stávající stav

ploch výroby a skladování a z návrhu územního plánu měly být odstraněny všechny zastavitelné plochy a plochy přestavby s funkčním využitím výroba a skladování. V rámci plnění tohoto pokynu zpracovatel územního plánu redukoval v dalším návrhu územního plánu rozsah plochy výroby a skladování v areálu navrhovatele. Ke splnění tohoto pokynu zastupitelstva odpůrkyně, který se reálně týkal pouze několika málo ploch, měl zpracovatel územního plánu provést šetření ke zjištění rozsahu pravomocně umístěných staveb v daném areálu. Jeho úkolem bylo stabilizovat plochy výroby a skladování dle stávajícího právního stavu pozemků, což zejména ve sporných případech, mezi něž patří i navrhovatelovy pozemky, vyžaduje důkladné vyšetření skutkového stavu. Pokud by zpracovatel územního plánu takto postupoval, zjistil by, že na části pozemku p. č. X se nachází pravomocně umístěná a povolená stavba skladové haly a že pozemky p. č. X a X se nachází pod společným oplocením se zbývajících částí areálu, která byla v návrhu územního plánu ponechána jako stávající plocha výroby a skladování. K úplnému a správnému zjištění skutkového stavu by jistě mohl napomoci i sám navrhovatel, pokud by podal připomínky k upravenému návrhu územního plánu pro společné jednání, popř. námítky k návrhu územního plánu k veřejnému projednání. Pasivita navrhovatele ovšem nezbavuje zpracovatele územního plánu povinnosti ověřit, z jakého důvodu stav zápisů v katastru nemovitostí, z něhož zpracovatel vycházel, neodpovídá reálnému stavu v území, jenž vzhledem k velikosti skladovací haly je zřejmý. V archivu odpůrkyně lze ostatně dohledat její souhlas s umístěním skladovací haly na pozemky p. č. X a X a další dokumentaci související s územním a stavebním řízením. Třebaže tedy navrhovatel sám aktivně nepomohl zpracovateli územního plánu odstranit vady jeho skutkových zjištění, nenese odpovědnost za to, že zpracovatel vycházel z neúplně a ve svém důsledku nesprávně zjištěného skutkového stavu, a je oprávněn se této vady procesu pořizování územního plánu dovolávat, byť nepodal námítky k návrhu územního plánu.

41. Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu plyne: „[Ú]zemní rozhodnutí (i stavební povolení) vydaná v určitém území představují tzv. limit využití území ve smyslu § 26 odst. 1 stavebního zákona. Podle tohoto ustanovení musejí být limity využití území obsaženy v územně analytických podkladech, které jsou podle § 25 stavebního zákona podkladem k pořizování územně plánovací dokumentace. Koncept územního plánu tak musí respektovat vydaná pravomocná územní rozhodnutí a stavební povolení. Platnost územních rozhodnutí, případně stavebních povolení je omezena toliko dobou jejich platnosti a nemůže být proto narušena jejich nezařazením do územního plánu.“ (rozsudek ze dne 12. 9. 2012, čj. 1 As 107/2012 – 139, bod 38). Územní plán má především reflektovat reálný stav území. Je-li vlastník pozemku držitelem pravomocného územního rozhodnutí, je přinejmenším vhodné, aby v nově pořizovaném územním plánu byla na pozemku vymezena plocha odpovídající obsahu územního rozhodnutí (rozsudek NSS ze dne 31. 8. 2017, čj. 4 As 118/2017 – 60). Byť tyto závěry nejsou absolutní, neboť nová územněplánovací dokumentace působí výlučně do budoucna a nemá žádný vliv na účinky pravomocných rozhodnutí o umístění stavby, natož na pravomocná stavební povolení a kolaudační souhlasy (k tomu viz rozsudky NSS ze dne 9. 12. 2010, čj. 5 Ao 6/2010 – 65, ze dne 25. 9. 2013, čj. 1 Aos 3/2013 – 58, bod 35, ze dne 17. 1. 2014, čj. 5 Aos 2/2013 – 83, a ze dne 25. 6. 2014, čj. 8 Aos 4/2013 – 50), měla by se obec při pořizování územního plánu odchýlit od pravomocných územních rozhodnutí pouze ze závažných důvodů.
42. V souvislosti s výše uvedeným je třeba zmínit, že v napadeném územním plánu je zastavěné území vymezeno tak, že jsou do něj zahrnuty pozemky p. č. X a st. X, které jsou součástí stávajících ploch výroby a skladování, naopak bezprostředně sousedící pozemek p. č. X, na

němž se nachází východní část povolené skladovací haly a který je k těmto pozemkům připlocen, se nachází vně zastavěného území. Pozemek p. č. X, jenž není zastavěn žádnou stavbou, nicméně je rovněž připlocen k pozemkům p. č. X a st. X, je součástí zastavěného území. Vymezení zastavěného území je součástí územního plánu [§ 43 odst. 1 stavebního zákona a bod I odst. 1 písm. a) a odst. 4 písm. a) přílohy č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti]. Podle § 58 odst. 2 stavebního zákona se do zastavěného území zahrnují pozemky v intravilánu a dále pozemky vně intravilánu vymezené v písm. a) až e) tohoto ustanovení, mezi nimi zastavěné stavební pozemky. Intravilán je definován v § 2 odst. 1 písm. d) stavebního zákona jako zastavěná část obce vymezená k 1. 9. 1966 a vyznačená v mapách evidence nemovitostí. Zastavěný stavební pozemek je definován v § 2 odst. 1 písm. c) stavebního zákona jako pozemek evidovaný v katastru nemovitostí jako stavební parcela a další pozemkové parcely zpravidla pod společným oplocením, tvořící souvislý celek s obytnými a hospodářskými budovami. Třebaže pozemky p. č. X a X nejsou z důvodu liknavosti navrhovatele evidovány v katastru nemovitostí jako stavební parcely, nýbrž jako pozemkové parcely, nachází se stejně jako pozemek p. č. X pod společným oplocením se stavební parcelou č. X, přičemž tvoří souvislý celek s hospodářskou budovou na tomto pozemku, stejně jako s hospodářskou budovou na pozemcích p. č. X a X. Celistvost areálu, v němž se nachází jedna stavební parcela, zvýrazněná společným oplocením a jeho hospodářská soudržnost se jeví jako nepopíratelná. Jestliže za této situace zpracovatel územního plánu nezahrnul pozemek p. č. X do zastavěného území, je zřejmé, že vycházel z nesprávně zjištěného skutkového stavu.

43. Z výše uvedeného plyne, že zpracovatel územního plánu vycházel z neúplně a v důsledku toho i nesprávně zjištěného skutkového stavu, neboť neověřil právní stav pozemků navrhovatele z toho hlediska, zda k nim nebylo vydáno pravomocné územní rozhodnutí (na což bylo možné usuzovat z toho, že na části pozemku p. č. X se nachází stavba a že oba pozemky jsou připloceny ke stavební parcele č. X) a zda nejsou součástí zastavěného území s ohledem na jejich souvislost s pozemky zařazenými do zastavěného území. Toto pochybení je plně přičítatelné odpůrkyni, pro niž zpracovatel územní plán vyhotovil. Tato vada procesu pořizování územního plánu se nicméně negativně projevila pouze v regulaci pozemku p. č. X, naopak nijak neovlivnila zákonnost regulace pozemku p. č. X, jak bude vysvětleno níže. Vady procesu pořizování územního plánu se přitom může dovolávat i navrhovatel, který v jeho průběhu neuplatnil námitky, neboť jde o porušení kogentních pravidel procesního charakteru (§ 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, a § 50 odst. 3 téhož zákona ve spojení s § 174 odst. 1 – zjišťování skutečností významných pro ochranu veřejného zájmu, jímž je *implicit*e odůvodněna regulace nepříznivá k právům navrhovatele).
44. Pozemek p. č. X je v napadeném opatření obecné povahy v celém rozsahu zařazen do stávající plochy zemědělské a nebyl zahrnut do zastavěného území. Při zahrnutí tohoto pozemku do funkčních ploch stejně jako v jeho ponechání vně zastavěného území se mohla projevit skutečnost, že zpracovatel územního plánu nezohlednil existenci pravomocně povolené stavby skladovací haly na části pozemku p. č. X a existenci společného oplocení přičleňujícího tento pozemek do jednoho provozního areálu se stavební parcelou č. X. Ze skutečnosti, že se na části pozemku p. č. X nachází povolená stavba a že celý tento pozemek by měl být součástí zastavěného území, automaticky neplyne povinnost odpůrkyně zahrnout celý tento pozemek do stávající plochy výroby a skladování. Odpůrkyně jistě může do plochy výroby a skladování zahrnout pouze část

pozemku p. č. X, na které se nachází povolená stavba, popř. shledá-li k tomu obzvláště závažné důvody, může celý pozemek i přes existenci povolené stavby, která není pouze dočasná, zahrnout do jiné funkční plochy. Tuto úvahu ovšem může odpůrkyně učinit pouze na základě správně a úplně zjištěného skutkového stavu, neboť pouze na jeho základě lze provést odpovídající vážení jednotlivých zájmů (soukromého zájmu navrhovatele, soukromých zájmů vlastníků staveb k bydlení, které se nachází v okolí, a veřejných zájmů). Pokyn zastupitelstva odpůrkyně k úpravě návrhu územního plánu směřoval ke stabilizaci stávajícího rozsahu výrobních a skladovacích areálů, přičemž v době přijetí tohoto pokynu byla již stavba skladovací haly zasahující na pozemek p. č. X postavena a zkolaudována. Pokyn ke stabilizaci stávajících areálů nelze vykládat jako pokyn k ignorování pravomocných územních rozhodnutí vydaných před přijetím tohoto pokynu. Ani zahrnutí celého pozemku p. č. X do zastavěného území neznamená, že by na tomto pozemku musela být vymezena plochy výroby a skladování. I v zastavěném území lze vymezovat plochy, v nichž nemá být rozvíjena stavební činnost, nýbrž naopak mají být realizována opatření na ochranu životních podmínek v okolí plochy (např. izolační zeleň). Vady skutkových zjištění, z nichž odpůrkyně vycházela při vydání napadeného opatření obecné povahy, ovšem vylučují, aby odpůrkyně své výše nastíněné úvahy provedla korektně. Třebaže soud dokazováním, jímž ověřoval správnost a úplnost skutkového stavu zjištěného odpůrkyní, vady skutkových zjištění současně odstranil, nemohl věc posoudit namísto odpůrkyně. Je totiž v samosprávné pravomoci odpůrkyně, aby v mezích stanovených zákony rozhodla o způsobu regulace jednotlivých částí území obce. Soud takové rozhodnutí obce pouze přezkoumává, veden zásadou zdrženlivosti při zásahu do výkonu samosprávy, a to z toho hlediska, zda nepřekročilo meze, v nichž se může obec při formování svého rozhodnutí pohybovat. Soud však nemůže toto rozhodnutí samosprávy, které bylo učiněno na vadném podkladě, nahradit vlastní úvahou o tom, jak by měly být pozemky navrhovatele regulovány. Soud proto přistoupil ke zrušení napadeného opatření obecné povahy v rozsahu pozemku p. č. X.

45. Pokud jde o pozemek p. č. X, na něj nebyla pravomocně umístěna žádná stavba, s výjimkou oplocení. Zahrnutí tohoto pozemku do zemědělské plochy není v kolizi s územním rozhodnutím a stavebním povolením na oplocení pozemku z roku 2014. Existenci jakéhokoliv jiného územního rozhodnutí navrhovatel netvrdil a zejména ho neprokázal. Pokyn zastupitelstva odpůrkyně k úpravě návrhu územního plánu spočívající ve stabilizaci stávajících výrobních a skladových areálů a jejich nerozšiřování bylo možné na pozemku p. č. X plně realizovat tím, že na pozemku byla vymezena zemědělská plocha. Přiměřeností tohoto řešení se soud zabývat nemůže, neboť navrhovatel proti němu neuplatnil námitky, ačkoliv mu v tom nic nebránilo. Pozemek je v napadeném opatření obecné povahy, na rozdíl od pozemku p. č. X, zahrnut do zastavěného území. Vada skutkových zjištění se tedy negativně nepromítla do regulace, která se vztahuje na pozemek p. č. X. Lze se legitimně domnívat, že regulace vztahující se k pozemku p. č. X by se nezměnila, i kdyby odpůrkyně zohlednila pravomocné územní rozhodnutí a stavební povolení z roku 2014, na jehož základě byl pozemek připlocen ke stávajícímu skladovému areálu. Vada procesu pořizování územního plánu tedy nemohla mít za následek nezákonnost napadeného opatření obecné povahy v části týkající se pozemku p. č. X, a proto v tomto rozsahu soud návrh na zrušení opatření obecné povahy zamítl.
46. Ve vztahu ke zbývajícím pozemkům nacházejícím se v katastrálním území R., které je regulováno napadeným opatřením obecné povahy (navrhovatel se domáhal zrušení celého opatření obecné povahy), neuplatnil navrhovatel žádný návrhový bod. Soud neshledal, že

by navrhovatel byl oprávněn v návaznosti na uplatněnou argumentaci domáhat se zrušení opatření obecné povahy v rozsahu překračujícím pozemky navrhovatele. Soud proto návrh ve vztahu k ostatním pozemkům v katastrálním území R., vyjma pozemků p. č. X a X, zamítl bez dalšího pro nedostatek věcné legitimace navrhovatele.

47. Skutečnosti plynoucí z rozhodnutí civilních soudů (Okresního soudu v Příbrami a Krajského soudu v Praze), jimiž provedl soud při jednání důkaz, nejsou pro posouzení dané věci významné. Tato rozhodnutí se totiž zabývají pouze hodnocením jednání navrhovatele v průběhu roku 2019. Pro posouzení návrhu na zrušení opatření obecné povahy bylo však rozhodující, zda navrhovateli svědčí pravomocné rozhodnutí týkající se stavby skladovací haly a oplocení pozemků (bez ohledu na způsob provedení tohoto oplocení). Tyto skutečnosti byly prokázány rozhodnutími Městského úřadu Dobříš. Soud tímto rozsudkem neposkytuje ochranu faktické činnosti navrhovatele na pozemcích p. č. X a X (ať již stavební, či provozní povahy), která byla předmětem posuzování ze strany civilních soudů, ale toliko ochranu právnímu stavu pozemků dle rozhodnutí stavebního úřadu vydaných do data vydání napadeného opatření obecné povahy. Z těchto důvodů soud neprovedl důkaz rozhodnutím Krajského soudu v Praze ze dne 19. 11. 2019, sp. zn. 22 Co 194/2019, a to pro neúčelnost dokazování daných skutečností. Žádné pro věc užitečné skutkové zjištění neučinil soud ani z korespondence, kterou vedl se stavebním úřadem pan Remeník v souvislosti se stavební činností v roce 2019. Soud proto nepovažoval za potřebné přistoupit k jeho výslechu.
48. Soud neprovedl ani odpůrkyní navržené výslechy svědků K. Z. a V. K., jimiž mělo být prokázáno, jak navrhovatel své pozemky v minulosti reálně využíval (viz str. 10 a 14 vyjádření odpůrkyně ze dne 23. 9. 2019). Pro posouzení věci je významný právní stav pozemků navrhovatele, jenž byl v řízení dostatečně prokázán předloženými rozhodnutími Městského úřadu Dobříš z let 2014 a 2015. Právě tento právní stav pozemků odpůrkyně zcela pominula, což je důvodem pro částečné vyhovění návrhu. Provádět dokazování k faktickému způsobu využívání pozemků navrhovatele je za těchto okolností neúčelné, mohlo by být významné, pokud by soud hodnotil přiměřenost změny funkčního využití pozemků, k čemuž však nepřistoupil. Ze stejných důvodů soud neprovedl důkaz ani stížností V. K. na nečinnost stavebního úřadu.
49. Další důkazy, které navrhli účastníci (např. protokol Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 4. 2. 2019 o kontrole výkonu přenesené působnosti), soud neprovedl pro jejich nadbytečnost. Skutečnosti rozhodné pro posouzení návrhu vyplývají v potřebném rozsahu již ze správního spisu, který měl soud k dispozici a z něhož vycházel.

Závěr a rozhodnutí o náhradě nákladů řízení

50. Jelikož soud shledal podaný návrh na zrušení opatření obecné povahy částečně důvodným, zrušil opatření obecné povahy podle § 101d odst. 2 věty první s. ř. s. v rozsahu pozemku p. č. X v katastrálním území R.. Ve zbývajících částech pak soud návrh důvodným neshledal, a proto jej v souladu s § 101d odst. 2 větou druhou s. ř. s. zamítl.
51. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 větou druhou s. ř. s. Navrhovatel docílil v řízení pouze částečného procesního úspěchu (soud zrušil opatření obecné povahy ve vztahu k jednomu z pozemků navrhovatele). Jde přitom o tu část, která je pro navrhovatele nejpodstatnější. Soud proto považuje za spravedlivé takové rozhodnutí o náhradě nákladů řízení, podle něhož nemá toto právo žádný z účastníků.

52. Osoby zúčastněné na řízení mají podle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů řízení, které jim vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jim soud uložil. Soud v daném řízení žádné z osob zúčastněných na řízení neuložil jakoukoliv povinnost, osoby zúčastněné na řízení nenavrhly, aby jim soud náhradu nákladů řízení přiznal. Soud proto rozhodl, že osoby zúčastněné na řízení nemají 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 (více) 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 je 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 21. srpna 2020

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