



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně senátu Mgr. Jitky Zavřelové a soudců Mgr. Lenky Oulíkové a Mgr. Jana Čížka ve věci

navrhovatel: **Ing. P. CH.,**
bytem X,

proti odpůrci: **město Mnichovice,**
se sídlem Masarykovo náměstí 83, 251 64 Mnichovice,
zastoupeno JUDr. Michalem Bernardem, Ph.D.,
se sídlem Klokotská 103, 390 01 Tábor,

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – územního plánu města M,
č. j. 34215/2010-MURI/OUPRR/1177, schváleného usnesením Zastupitelstva města M dne
24. 9. 2018, č. 18-07-003,

takto:

- I. Návrh se zamítá.
- II. Navrhovatel je povinen zaplatit odpůrci na náhradě nákladů řízení částku 13 261,12 Kč k rukám JUDr. Michala Bernarda, Ph.D., advokáta, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

Vymezení věci a legitimace navrhovatelů

1. Navrhovatel se návrhem podle části třetí, hlavy druhé, dílu sedmého zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), domáhá, aby soud zrušil část opatření obecné povahy označeného v záhlaví (dále též jen „OOP“), a to v části, v níž se:
 - pozemek p. č. X v katastrálním území MuŘ (pozn. Soudu: v tomto katastrálním území se nachází všechny další nemovité věci uvedené dále v tomto rozsudku) „vyčleňuje mimo zastavěné území a hranici zastavitelnosti vede po kontaktu s pozemky p. č. X, X, X a X“,
 - na pozemky p. č. X a X, „umísťuje vodní plochu (rybník J X.)“.
2. Navrhovatel uvádí, že ve společném jmění manželů vlastní pozemek p. č. X i sousedící či k věci relevantní pozemky p. č. X a X, X, X a X, které společně s manželkou koupili od odpůrce. Odpůrce oproti předchozímu územnímu plánu změnil hranici zastavěného území a zastavitelných ploch tak, že pozemek p. č. X ze zastavěného území vyňal a současně na něj a přilehlý pozemek p. č. X umístil výhledovou vodní plochu (rybník J X.). Morfologie terénu přitom odpovídá příslušnosti k zastavěnému území a nikoliv k volné krajině, přístup z volné krajiny je historicky umožněn na jiném místě. Podél celé linie obslužné komunikace (ulice X) od pozemku p. č. X až k pozemku p. č. X stojí domy, takže včlenění pozemku p. č. X do zastavěného území by bylo logické. Místo pro vodní plochu je nevhodné, neboť pozemek p. č. X se nachází 6-8 m nad údolní nivou. Územní plán na charakterově analogické pozemky v okolí (p. č. X, X, X, X) nahlíží z pohledu regulativů různým způsobem, ačkoli všechny leží napravo od obslužné komunikace.
3. Svou aktivní legitimaci navrhovatel odvíjí od tvrzeného zásahu do jeho vlastnického práva k pozemkům, které má být zasaženo stavbou rybníka, aniž by odpůrce hledal alternativní řešení, nedotýkající se soukromého vlastnictví, ač je takové řešení možné. Veřejný zájem na této stavbě nebyl prokazován odborným posudkem environmentálního charakteru ani sociologickou studií. Dotčené pozemky jsou výrazně znehodnoceny hrozbou vyvlastnění a dostaly se do právně složitějšího režimu. Navrhovatel z údajné nelogičnosti, nekonzistentnosti a neodbornosti provedení územního plánu dovozuje nepoctivý úmysl odpůrce snížit hodnotu nemovitostí v jeho vlastnictví pro účely vyvlastnění v rámci navrhovaných úprav (rybník), na které lze rovněž získat dotace, případně za účelem následného výhodného prodeje nemovitých věcí pro výstavbu.
4. Odpůrce namítá pasivitu navrhovatele, neboť navrhovatel vznesl k napadenému OOP námitky teprve při druhém opakovaném veřejném projednání dne 9. 5. 2018. Dále odpůrce zpochybnil aktivní věcnou legitimaci navrhovatele, jelikož v dřívějším územním plánu byl pozemek p. č. X zahrnut do zastavěného území jako nezastavitelná plocha – ochranná zeleň a toto funkční využití zůstává zachováno. Na obou pozemcích se nalézá zasypaná a zatravněná skládka. Zakreslená vodní plocha zobrazuje maximální hranice oblasti, kam může být rybník umístěn, nikoli přesně jeho plochu. Řešení je v souladu se základní koncepcí rozvoje území obce a s urbanistickou koncepcí. Zřízení rybníků J X a X. bude plnit funkci retenční i estetickou a sníží riziko povodňového ohrožení evropsky významné lokality „X“. Rybník J X. není veřejně prospěšnou stavbou a ani jeden z pozemků navrhovatelů není určen k vyvlastnění ani zřízení předkupního práva. Za těchto okolností

nedošlo k žádnému nebo jen nepatrnému (avšak proporcionálnímu) zásahu do práv navrhovatele.

5. Územní plán města M byl vydán formou opatření obecné povahy pod č. j. 34215/2010-MURI/OUPRR/1177, a to za použití odpovídajících ustanovení zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavební řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), i zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Územní plán byl schválen usnesením Zastupitelstva města M ze dne 24. 9. 2018, č. 18-07-003 a nabyl účinnosti dne 10. 10. 2018.
6. Soud ověřil, že návrh byl podán včas a osobou k tomu oprávněnou a obsahuje požadované náležitosti. Podle § 101b odst. 2 s. ř. s. kromě obecných náležitostí podání (§ 37 odst. 2 a 3 s. ř. s.) musí návrh obsahovat návrhové body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje navrhovatel opatření obecné povahy nebo jeho část za nezákonné. Při následném věcném posouzení návrhu soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy (§ 101b odst. 3 s. ř. s.). Při rozhodování je soud vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.). Vady, k nimž by byl povinen přihlédnout z moci úřední, soud neshledal.
7. K projednání věci nařídil soud jednání, při němž účastníci setrvali na svých procesních stanoviscích.
8. Soud se dále zabýval přípustností návrhu. Podle § 101a odst. 1 věty první s. ř. s. je návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen.
9. Navrhovatel svoji legitimaci k podání návrhu dovozuje z vlastnictví pozemků p. č. X a X, které soud ověřil z katastru nemovitostí (list vlastnictví č. X). Mezi účastníky není sporu o tom, že jde o pozemky, které jsou napadeným OOP regulovány a že oproti předchozímu územnímu plánu dochází ke dvěma změnám: pozemek p. č. X již není zahrnut do vymezeného zastavěného území a že na části pozemků p. č. X a X územní plán funkční plochu Vn – voda (navržená na jiných pozemcích), a to za účelem zřízení rybníka J X. Napadené OOP tedy v obecné rovině zasahuje do práv navrhovatele jakožto vlastníka obou uvedených pozemků. Ačkoli se odpůrce domnívá, že napadené OOP ve vztahu k těmto pozemkům nepřineslo žádnou změnu a navrhovatel je může využívat tak, jak mu to umožňoval předchozí územní plán, není tomu tak zcela. Podmínkou aktivní procesní legitimace pak není podání námitek a připomínek navrhovatelem v průběhu přípravy napadeného OOP (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116, publ. pod č. 2215/2011 Sb. NSS). Námitky a připomínky, jejichž podání v průběhu řízení o návrhu opatření obecné povahy upravuje v obecné rovině § 172 odst. 4 správního řádu, nelze považovat ani za řádné opravné prostředky ve smyslu § 5 s. ř. s. a jejich vyčerpání proto nemůže být podmínkou přístupu k soudu (srov. rozsudek NSS ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010-185, publ. pod č. 2397/2011 Sb. NSS). Aktivně procesně legitimován bude vždy vlastník pozemku nebo jiné nemovité věci a oprávněný z věcného práva k těmto věcem (majetkovým hodnotám), jenž se nachází na území regulovaném územním plánem či jeho změnou (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 185, publ. pod č. 1910/2009 Sb. NSS). Z výše uvedeného vyplývá, že navrhovatel je oprávněn k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy.

Posouzení návrhu soudem

10. První okruh námitek se týká pozemku p. č. X a vymezení hranice zastavěného území. Navrhovatel se dožaduje zachování předchozího stavu, kdy pozemek byl součástí zastavěného území. Poukazuje na to, že se tento pozemek nachází na vyvýšené úrovni obslužné komunikace (ul. X) a morfologie terénu na něm odpovídá více zastavěnému území než volné krajině. Na podporu tohoto tvrzení navrhovatel k důkazu předložil videoprezentaci průletu nad územím, kterou sám vytvořil a letecké snímky lokality. Navrhovatel v této části považuje napadené OOP za neodůvodněné a neopodstatněné.
11. Z usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009–120, vyplývá, že zásahy do vlastnických práv učiněné schválením územního plánu, musí mít ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody, přičemž musí být uskutečněny jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle (zásada subsidiarity a minimalizace zásahu). Pokud jsou tyto podmínky splněny, je na místě zdrženlivost správních soudů při přezkumu opatření obecné povahy. V tomto ohledu hraje významnou roli textová část územního plánu a jeho odůvodnění, z nichž musí alespoň v obecné rovině vyplývat důvody, jež vedly k přijetí změn v územním plánu. I odůvodnění opatření obecné povahy musí podle § 68 odst. 3 správního řádu užitěho přiměřeně podle § 174 odst. 1 tohoto zákona, obsahovat „*esenciální obsahové náležitosti odůvodnění běžného správního rozhodnutí. I v odůvodnění opatření obecné povahy je tak nutno uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů.*“ (srov. rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008 – 136, publ. pod č. 1795/2009 Sb. NSS).
12. Odpůrce v textové části územního plánu k vymezení zastavěného území uvedl, že toto je vyznačeno v grafické části územního plánu, přičemž hranice zastavěného území je vymezena v souladu s § 58 stavebního zákona ke dni 14. 2. 2017 (str. 12 textové části napadeného OOP). V odůvodnění odpůrce dodává, že jde o plochu o rozloze 334,1 ha (str. 41 odůvodnění napadeného OOP). Hranice zastavěného území je pak vyznačena v hlavním výkresu, ze kterého plyne, že pozemky navrhovatele součástí zastavěného území nejsou.
13. Odpůrce dále v reakci na námitku, kterou navrhovatel podal v návaznosti na druhé opakované veřejné projednání (námitka ev. pod č. 40219), uvedl, že pozemek p. č. X nebyl v původním územním plánu zařazen v zastavitelném území obce, ale byl zahrnut do zastavěného území do plochy ochranná zeleň a vyznačen jako území přestavbové, na tomto pozemku nebyla dle původního územního plánu možná výstavba. Dále odpůrce uvádí, že vymezení zastavěného území je dáno stavebním zákonem (§ 58 a § 2 odst. 1 písm. c)] a skutečným stavem v území. Zahrnutí dotčených pozemků do zastavěného území by nebylo v souladu se stavebním zákonem. U pozemku p. č. X se nejedná o proluku, ale o pozemek volné krajiny přecházející k vodnímu toku a lesu. Ponechání pozemku v nezastavěném území je v souladu se základní koncepcí rozvoje území obce a s urbanistickou koncepcí (zde odpůrce cituje příslušné pasáže z odůvodnění napadeného OOP).
14. Soud předně konstatuje, že výše uvedené odůvodnění považuje za dostatečné. Z napadeného OOP je totiž zřejmé, jaké úvahy odpůrce vedly k vymezení zastavěného území, kam nebyl zahrnut pozemek p. č. X. Za součást odůvodnění napadeného OOP soud přitom považuje také důvody uvedené v reakci na námitku podanou v návaznosti na

druhé opakované veřejné projednání, byť odpůrce v této souvislosti správně zdůraznil, že tato námitka je bezpředmětná, neboť vymezení zastavěného území a způsob zařazení předmětných pozemků do plochy s rozdílným způsobem využití nebylo předmětem druhého opakovaného projednání a upravený návrh územního plánu byl na druhém opakovaném projednání projednáván pouze v rozsahu úprav podle § 53 odst. 2 stavebního zákona. Je totiž pravdou, že námitky proti upravenému návrhu územního plánu, který je projednáván podle § 53 odst. 2 stavebního zákona pouze v rozsahu provedených podstatných úprav, mohou podávat pouze ti vlastníci, jejichž pozemky byly podstatnou úpravou územního plánu dotčeny (srov. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 16. 12. 2014, č. j. 50 A 15/2014-50, uveřejněný pod č. 3212/2015 Sb. NSS), což pozemky navrhovatele nebyly.

15. K otázce zařazení určitého pozemku do zastavěného území pak soud dodává, že to zásadně není na úvaze odpůrce, nýbrž vyplývá z kritérií stanovených v § 58 odst. 2 stavebního zákona (srov. rozsudek NSS ze dne 30. 6. 2011, č. j. 4 Ao 4/2011 – 59). Podle tohoto ustanovení se do zastavěného území mj. zahrnují *„pozemky v intravilánu [...] a dále pozemky vně intravilánu, a to a) zastavěné stavební pozemky, b) stavební proluky, [...] e) další pozemky, které jsou obklopeny ostatními pozemky zastavěného území, s výjimkou pozemků vinic, chmelnic a zahrádnictví.“* Navrhovatel tvrdí, že pozemek p. č. X s ohledem na svůj charakter a morfologii terénu patří do zastavěného území.
16. Podle § 2 odst. 1 písm. d) stavebního zákona se intravilánem rozumí *„zastavěná část obce vymezená k 1. září 1966 a vyznačená v mapách evidence nemovitostí“*. Již u uvedené definice plyne, že pozemek p. č. X nemůže být součástí intravilánu ve smyslu uvedené definice, neboť není zastavěn. Navrhovatel to ostatně ani netvrdí. Soud nad rámec uvedeného dodává, že předmětný pozemek není ani zastavěným stavebním pozemkem [§ 58 odst. 2 písm. e) ve spojení s § 2 odst. 1 písm. c) stavebního zákona], neboť z výpisu z katastru nemovitostí (list vlastnictví č. X), který byl proveden k důkazu, plyne, že jde o pozemkovou parcelu s druhem trvalý travní porost.
17. Navrhovatel dále tvrdí, že podél komunikace (ulice X) se nachází domy, a to od pozemku p. č. X až k pozemku p. č. X; této námitce soud rozumí tak, že navrhovatel naznačuje, že jeho pozemky vytváří proluku ve smyslu § 58 odst. 2 písm. b) stavebního zákona. Podle judikatury NSS je stavební prolukou *„nezastavěný prostor nacházející se mezi souvislou stavební zástavbou“* a naopak za ni nelze považovat pozemek nacházející se mezi dalšími pozemky, které jsou částečně zastavěny, přičemž tyto stavby na sebe nenavazují. Účelem stavebního zákona je totiž mj. ochrana homogenity ploch a s tím související ochrana estetického rázu dané oblasti: *„Zákonodárce použitím termínu stavební proluka (a nikoli např. „proluka mezi zastavěnými stavebními pozemky“) se snažil dosáhnout toho, aby estetický ráz určité lokality v podobě souvislé stavební zástavby, zejm. řadovými domy, nebyl narušen tím, že by se v rámci takové souvislé zástavby nacházela proluka, kterou by nebylo možné zastavět s odůvodněním, že není zahrnuta do zastavěného území.“* (srov. zejm. bod 28 rozsudku NSS ze dne 19. 12. 2012, č. j. 6 Aos 2/2012 – 27). Je tedy zřejmé, že samotná skutečnost, že předmětné pozemky se nacházejí mezi dvěma zastavěnými plochami (plochami CH – chaty a zahrady), z nich ještě nečiní stavební proluku podle § 58 odst. 2 písm. b) stavebního zákona. Podstatný je estetický prvek. Z hlavního výkresu územního plánu v tomto směru plyne, že předmětné pozemky sousedí z jihovýchodní a severozápadní strany s plochami zařazenými do plochy Ch – chaty a zahrady; ze severu s pozemní komunikací a z jihu s plochou LP – louky a pastviny a Vn – voda (navržená na

jiných pozemcích). Byť se na pozemcích zařazených do plochy CH nachází menší stavby (patrně jde o rekreační objekty), nejedná se o souvislou zástavbu na sebe navzájem navazujících staveb, ve které by nezastavěné předmětné pozemky vytvářely neestetickou proluku srovnatelnou např. s mezerou mezi řadovými domy. O tom svědčí i fotografie předmětné oblasti a letecké snímky, které předložil navrhovatel, jakož i snímky z lokality, které jsou dostupné v mapovém portálu www.mapy.cz, které soud provedl k důkazu. Soud dále podotýká, že předmětné pozemky rovněž nelze považovat za obklopené ostatními pozemky zastavěného území podle § 58 odst. 2 písm. e) stavebního zákona, neboť na ně z jihu navazuje nezastavěné území.

18. Ze shora uvedeného pak plyne, že morfologie terénu, na kterou poukazuje navrhovatel a kterou prokazoval leteckými snímky z lokality, je z pohledu vymezení zastavěného území (a tedy aplikace § 58 stavebního zákona) nerozhodná.
19. Samotné vymezení zastavěného území je nástrojem územního plánování, který slouží k ochraně nezastavěného území před jeho neodůvodněnou a dostatečně neprověřenou přeměnou na území zastavěné (§ 18 odst. 4 stavebního zákona). Navrhovatel v podstatě tvrdí, že tento nástroj byl aplikován nekonzistentně a neodborně, pokud pozemek p. č. X je pojímán jako součást nezastavitelného pásu oddělujícího údolní nivu M potoka od souvislé zástavby rodinnými domy na levé straně ulice X. Tímto způsobem a s tímto účelem však byla lokalita vymezena i předchozím územním plánem, byť formálně byla součástí zastavěného území. Vzhledem k tomu, že se dotčený pozemek nachází na okraji části M s návazností na volnou krajinu, je zřejmé, že vymezení dotčené části pozemku pro bydlení by narušovalo hranici sídla rozšiřováním výstavby do volné krajiny. Není proto nezákonným postupem, pokud se odpůrce rozhodl upřednostnit veřejný zájem na uchování volné krajiny, přírodní a urbanistické hodnoty území (§ 18 odst. 4 stavebního zákona) a respektování základní koncepce rozvoje území obce a urbanistické koncepce v tomto případě převažuje nad zájmem soukromým vymezit dotčený pozemek pro výstavbu.
20. Na rámec výše uvedeného soud konstatuje, že se navrhovatel mýlí, pokud se domnívá, že předchozí územní plán umožňoval na jeho pozemcích výstavbu. V době účinnosti předchozího územního plánu (vydaného v roce 2002) bylo toto místo sice zahrnuto do zastavěného území, avšak funkčně bylo vedeno jako přestavbové území s funkčním využitím ochranná zeleň. Podle příslušného regulativu šlo o nezastavitelné území, vyjma staveb veřejně prospěšných. Omezená výjimka z využití pro doplňkové stavby k hlavním stavbám rodinných domů na přilehlých pozemcích se řešeného pozemku netýká. Stavební objekty a provozy v tomto území byly určeny „*k postupnému vymístění nebo případné stavební přestavbě a změně funkčního využití*“ (viz územní plán města M z roku 2002, A. textová a tabulková část, str. 12, 49, 50). V dané lokalitě tedy nebyla povolena žádná výstavba (s nevýznamnými výjimkami) a tato skutečnost musela být navrhovateli známa. Ostatně pozemek p. č. X je i v současnosti, stejně jako v minulosti (navrhovatel jej dle svých slov vlastní od roku 2006) využíván toliko jako trvalá zeleň.
21. Poukazuje-li navrhovatel na výrazné zkomplikování úkonů podle stavebního zákona, resp. obecně složitější právní režim pro pozemky mimo zastavěné území, pak podle názoru soudu nelze v tomto ohledu shledat jakékoli dotčení na hmotných právech navrhovatele, ale z povahy věci ani újmu na právech procesních. Je pravdou, že vymezené zastavěné území je mj. jedním z předpokladů pro možnost vedení zjednodušeného územního řízení nebo vydání územního souhlasu. S ohledem na neměnní se způsob funkčního využití

plochy je však „ztráta“ těchto možností záležitostí spíše teoretickou, jež reálně navrhovatele nijak nepostihne ani neomezí, natož nepřiměřeně.

22. Návrhový bod týkající se nezahrnutí předmětných pozemků do zastavěného území je nedůvodný.
23. Dále navrhovatel vytýká odpůrci „nelogické“ vymezení vodní plochy (rybníka J X.) na části pozemků p. č. X a X, které není ověřeno odborným environmentálním posudkem a sociologickou studií. Rovněž nebylo hledáno alternativní řešení nezatěžující soukromé vlastníky, ač takové řešení je podle navrhovatele možné.
24. Z odůvodnění napadeného OOP (str. 55) vyplývá, že navržené úpravy a opatření zlepšují vodohospodářské poměry území, zadržují vodu v území a podporují ochranu proti povodni. Vodní plochy a vodoteče zároveň svojí estetickou funkcí zvyšují hodnotu krajiny. Navrhuje se mimo jiné vybudování soustavy dvou rybníků na M potoce (J X. a J X.), a to v souladu se stávajícím územním plánem, pouze se mění jejich poloha, aby více vynikla jejich retenční i estetická funkce. Dále se uvádí, že obecně je nutné zlepšit pravidelnou údržbu stávajících koryt vodních toků, zvláště mimo zastavěné území. Současné bleskové povodně poukázaly na nutnost zachycení srážkových vod mimo zástavbu. Navrhuje se toho dosáhnout jednak revitalizací toků, zřízením suchých poldrů a výstavbou nových nádrží, resp. obnovou původních nádrží (rybníků), které jsou schopny zachytit přívalové vody.
25. V rámci námítky uplatněné v návaznosti na druhé opakované veřejné projednání navrhovatel tvrdil, že pozemek p. č. X a část pozemku p. č. X jsou situovány nad údolní nivou a jsou vyvýšeny o 6 m. Při druhém opakovaném projednání dne 9. 5. 2018 zpracovatel podle navrhovatele potvrdil, že podkladem byl vrstevnicový plán, ve kterém má uvedené území převýšení jen 2 m. V případě umístění rybníka v navrhované poloze proto bude nutné odtěžit cca 15 000 m³ zeminy (bývalá skládka). Rybník by v takovém případě zaplavil pozemek souseda (p. č. X) a lesní pozemky p. č. X, X, což znamená nutnost vytěžít dalších nejméně 15 000 m³ zeminy. Tento záměr je důkazem o neznalosti místa a nerespektování zadání územního plánu - respektování tváře krajiny, ochránit celistvost a maximálně zachovat přírodní ráz přírodních útvarů v krajině s optimálními dimenzemi dle skutečných terénních podmínek. Navrhovatel požadoval přemístění rybníka do jiné, smysluplnější polohy, např. na pozemky p. č. X a X; byla-li poloha rybníka jedním z důvodů vyjmutí pozemku p. č. X ze „zastavitelného území“, pak měl navrhovatel za to, že výše uvedenou argumentací důvod pro to pominul.
26. Odpůrce k těmto námitkám předně uvedl, že tato námitka je bezpředmětná, neboť způsob zařazení předmětných pozemků do plochy s rozdílným způsobem využití nebylo předmětem druhého opakovaného projednání; upravený návrh územního plánu byl na druhém opakovaném projednání projednáván pouze v rozsahu úprav podle § 53 odst. 2 stavebního zákona. Přesto dále dodal, že: *„Rozloha nově vybudovaného rybníku J X. bude upřesněna podrobnější dokumentací, návrh plochy Vn v novém územním plánu určuje maximální rozměr rybníka. Stavba rybníka může být menší než navržená plocha v ÚP, s ohledem na existující terén a podmínky. Mezi přípustné využití plochy Vn patří zeleň, je tedy možné v případě vhodnosti při realizaci rybníka ponechat poz. X jako zeleň.“*
27. Soud konstatuje, že námítky navrhovatele jsou svou povahou předčasné, jelikož samotné vymezení plochy Vn v územně plánovací dokumentaci ještě nelze ztotožňovat s dopady realizace stavby zamýšleného vodního díla. Územní plán představuje pouze nezbytný

podklad pro další řízení a případné územní rozhodnutí. K takovému záměru by se následně musely vyjádřit příslušné správní orgány, zejména vodoprávní úřad. Také navrhovatel bude moci uplatňovat svá práva v rámci navazujících řízení, jehož by byl účastníkem. Z územního plánu a jeho příloh nevyplývá záměr odpůrce označené pozemky navrhovatelů nebo jejich část vyvlastnit (ve veřejném zájmu) nebo jinak pozemky právně zatížit (srov. výrokovou část územního plánu, kapitoly G. a H., str. 48-49). Rovněž je neprůkazný údajný úmysl odpůrce získat tyto pozemky ke spekulativním účelům. Vydání napadeného OOP samo o sobě nepředjímá konkrétní rozhodnutí o umístění stavby a bez projektové dokumentace vodního díla není postaveno najisto, zda rybník J X. bude vůbec vybudován, jakou bude mít rozlohu a kde přesně bude v lokalitě situován. Zeleň je podle regulativu Vn přípustným způsobem využití, tudíž navrhovatel bude moci plochu využívat se stejnými možnostmi a omezeními jako tomu bylo dosud.

28. Pokud by se soud měl vyjádřit k vymezení plochy Vn, považuje je za přiměřené a odpovídající cílům a úkolům územního plánování. Dotčené pozemky se nacházejí v okrajové části města s přímou návazností na volnou krajinu, jsou zatravněné, historicky nezastavitelné a bez intenzivního hospodářského využití, proto vymezení plochy Vn pro malý rybník nepůsobí rušivě či nekoncepčně a dobře naplňuje legitimní záměr ochránit celistvost a uchovat přírodní ráz lokality v okolí M potoka (srov. odůvodnění územního plánu, oddíl C.5.1, str. 16-17).
29. K argumentaci navrhovatelů soud doplňuje, že proveditelnost nebo hospodárnost stavby vodního díla nemůže být předmětem hodnocení soudu v rámci tohoto řízení. Z výrokové části územního plánu (podkapitola E6, str. 28) nicméně vyplývá, že využití pozemků p. č. X a X, kde se nachází skládkový prostor, je možné jen „s podmínkou prověření staré ekologické zátěže v místě a provedení rekultivace plochy“. Je tudíž zřejmé, že územní plán počítá nejprve s rekultivací území na daných pozemcích, tj. s odtěžením skládkového prostoru, což lze vnímat jako odpovědné a racionální opatření, i kdyby bylo spojeno s dočasným stavebním ruchem na pozemcích. V souvislosti s tím pak soud odmítá jejich obavu o snížení hodnoty nemovitých věcí jako zcela nepodloženou.
30. Navrhovatel také na závěr projednávání územního plánu (v námitkách podaných v návaznosti na druhé opakované veřejné projednání) prosazoval podle něj vhodnější umístění rybníka na jiné pozemky v okolí. V nynějším návrhu obecněji namítá, že odpůrce zvolil alternativu více zasahující do práv soukromých vlastníků, ač existuje alternativa citlivější, popř. s žádnými dopady do práv vlastníků. Odpůrce podotýká, že tuto úvahu o jiném vhodném umístění rybníka J X. nemohl provést, neboť nikdo, včetně navrhovatele, nevznnesl ke zpracovanému návrhu řešení žádné připomínky či výhrady.
31. Soud z předložené spisové dokumentaci zjistil, že již koncept územního plánu byl projednán dne 4. 6. 2012 a v rámci něj (výkres z 2. 4. 2012) byla mj. na pozemcích navrhovatele vymezena plocha V – voda – návrh (rybník J X.). Navrhovatel však žádné námitky neuplatnil. Návrh napadeného OOP byl následně veřejně projednán dne 26. 3. 2014. V návrhu (hlavní výkres z 12. 2. 2014) byla na pozemcích navrhovatele vymezena plocha Vn – voda (navržená na jiných pozemcích). Ani v této fázi projednávání návrhu územního plánu navrhovatel žádné námitky neuplatnil. Toto funkční využití se pak v dalších fázích projednávání územního plánu již neměnilo. Navrhovatel pak proti uvedené funkční ploše, do níž byly zahrnuty jeho pozemky, brojil až v námitkách ze dne 13. 5. 2018, tj. v námitkách podaných v návaznosti na druhé opakované veřejné projednání, které se konalo dne 9. 5. 2018. Odpůrce však tuto námitku označil za bezpředmětnou, s tím, že

způsob zařazení předmětných pozemků do plochy s rozdílným způsobem využití nebylo předmětem druhého opakovaného projednání a upravený návrh územního plánu byl na druhém opakovaném projednání projednáván pouze v rozsahu úprav podle § 53 odst. 2 stavebního zákona.

32. Soud v této otázce přisvědčuje odpůrci, po kterém nebylo možné v dané fázi projednávání územního plánu požadovat zpracování alternativ k umístění dané vodní plochy. Polemika o vhodné či z hlediska sledovaných cílů optimální poloze rybníka měla a mohla být vedena včas a v rámci projednání návrhu územního plánu. Odpůrce ani pořizovatel územního plánu (pořizovatelem územního plánu byl Městský úřad v Ř) neměli povinnost v samotném závěru projednání předchozích návrhu územního plánu začít rozpracovávat alternativní umístění plánované vodní plochy a porovnávat výhody a nevýhody těchto alternativ.
33. Dále je třeba uvést, že procesní pasivita navrhovatele má, pokud jde o rozsah soudního přezkumu, různé důsledky. Z judikatury NSS plyne, že „soudům nepřísluší (resp. nejsou povinny) hodnotit proporcionalitu přijatého řešení v první linii. Mohou pouze posoudit, jak se s touto otázkou vypořádal v odůvodnění územního plánu odpůrce [...]. Ten je zpravidla povinen tak učinit pouze na základě námítky, kterou v rámci procesu pořizování územního plánu vznesl oprávněný navrhovatel. Jestliže zůstal navrhovatel v průběhu pořizování územního plánu pasivní, má sice právo podat návrh na zrušení územního plánu, avšak na jeho věcnou legitimaci (tedy na důvodnost jeho návrhu) bude mít tato pasivita zpravidla fatální dopad.“ (srov. bod 9 rozsudku NSS ze dne 18. 1. 2017, č. j. 6 As 237/2016 – 33) Platí totiž, že není možné po soudu požadovat, aby provedl odbornou úvahu ve směru vážení důležitých veřejných zájmů či veřejného zájmu a ochrany vlastnictví navrhovatelů, aniž by tuto úvahu před ním provedl příslušný správní orgán. Takový postup by byl rozporný s ústavní zásadou dělby moci, s právem na samosprávu i s ochranou právní jistoty dalších účastníků (srov. zejm. body 31 až 33 rozsudku NSS ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011 – 43). Dále lze poukázat také na závěry rozšířeného senátu NSS, který dospěl v usnesení ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-126, k závěru, že nemůže „bez závažných důvodů porušit právní jistotu dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy územního plánu a nyní tento územní plán respektují. Mohlo by tím docházet k situacím, že by účastníci v průběhu přípravy neaktivní měli výhodnější postavení a jejich práva by byla chráněna ve větší míře než práva účastníků, kteří svá práva zákonem předpokládaným způsobem hájili (vigilantibus iura)“. (bod 32). Řízení ve správním soudnictví podle názoru rozšířeného senátu „[n]ení 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.“ (bod 26). Obdobné závěry vyplývají též z rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 Aos 3/2013-29, a ze dne 25. 11. 2015, č. j. 6 As 176/2015-31.
34. Stručně řečeno, přezkum proporcionality zvoleného řešení nemůže provádět jako první na místo odpůrce soud, a nemůže tak nahrazovat jeho činnost. Kromě toho je úvaha navrhovatele vedena na značném stupni obecnosti, takže se k ní nelze ani z tohoto důvodu blíže vyjadřovat. Případné omezení práv soukromých vlastníků jiných pozemků, spojené s výstavbou rybníka na těchto pozemcích, by bylo nicméně z právního hlediska stejně citelné a zatěžující, jako dotčení práv navrhovatele. Vlastnické právo každého je hodno stejné ochrany, vždy jde o zásah srovnatelné intenzity, jde-li o pozemky se srovnatelným

způsobem využití a polohou. Obecně samozřejmě platí, že orgány územního plánování by měly spravedlivě vyvažovat veřejné a soukromé zájmy a snažit se minimalizovat dotčení práv jednotlivců (subsidiarita zásahu do individuálních práv). Navrhovatel sice nabídl řešení, jež by nezasáhlo do práv kteréhokoli ze soukromých vlastníků, neboť příkladmo uvedl pozemky ve vlastnictví odpůrce p. č. X a X avšak ze znění námítky není patrné, zda by takové řešení bylo proveditelné a splnilo sledovaný účel územního plánování. Tyto pozemky sice mají totožné funkční využití (louky a pastviny) jako pozemky navrhovatele, nacházejí se zde také břehové porosty (liniová krajinná zeleň), nejsou však určeny pro rekultivaci, což může mít na volbu umístění případného vodního díla vliv. Každopádně však tyto úvahy přesahují rámec nynějšího soudního přezkumu, neboť v dané fázi přípravy územního plánu nebylo povinností odpůrce ani pořizovatele podrobně odůvodňovat, proč nebyla plocha Vn vymezena na označených pozemcích odpůrce, které ani přímo nesousedí s dotčenými pozemky navrhovatelů, popř. odborně komparovat různé v úvahu přicházející varianty umístění zamýšleného rybníka. Konečně je otázkou, zda námítky vznesené navrhovatelé již nepřekračují zákonem předpokládaný rámec úkolů územního plánování a zda podobné odborné úvahy svou podstatou nespádají do navazujícího vodoprávního řízení.

35. Na základě těchto závěrů nelze návrhový bod považovat za důvodný.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

36. Jelikož soud neshledal žádný z návrhových bodů důvodným a ani z obsahu správního spisu nevyšla najevo vada procesu pořizování územního plánu, k níž by byl soud povinen přihlédnout i bez námítky, zamítl návrh na zrušení části opatření obecné povahy v plném rozsahu (§ 101d odst. 2 věta druhá s. ř. s.).
37. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Navrhovatelé nemají právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměli úspěch. Odpůrce měl ve věci úspěch, a proto mu náhrada nákladů řízení náleží. Tyto náklady zahrnují náklady na zastoupení advokátem. Jelikož je odpůrce městem, které nevykonává působnost orgánu územního plánování, tudíž nezaměstnává žádné osoby odborně způsobilé hájit územní plán v soudním řízení, má soud náklady na zastoupení advokátem za účelně vynaložené (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47, bod 29, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2019, č. j. 7 As 461/2018-23, bod 23).
38. Výše odměny advokáta za zastupování se stanoví v souladu s ustanovením § 35 odst. 2 s. ř. s. dle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“). Náklady na zastoupení advokátem tvoří odměna za zastoupení, náhrada hotových výdajů, náhrada za promeškaný čas a náhrada DPH. Zástupce odpůrce provedl v řízení tři účelné úkony právní služby [převzetí a příprava zastoupení, písemné podání soudu ve věci samé ze dne 21. 10. 2019 a účast na soudním jednání dne 6. 5. 2020 dle § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) advokátního tarifu] po 3 100 Kč za úkon dle § 7 bodu 5 a § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu. K odměně za právní služby v souhrnné výši 9 300 Kč byla přičtena paušální částka 300 Kč jako náhrada hotových výdajů za každý ze tří uvedených úkonů právní služby podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Dále soud zástupci odpůrce přiznal náhradu ve výši 359,60 Kč za cestovní výdaje odpovídající cestě automobilem z Jílového u Prahy (sídlo pobočky advokátní kanceláře zástupce odpůrce) ke zdejšímu soudu

a zpět, jejímž důvodem byla účast na soudním jednání. Vzdálenost mezi sídlem pobočky a zdejším soudem činí 31 kilometrů. Zástupce odpůrce se k soudu dopravoval osobním automobilem značky VG registrační značky X se spotřebou pohonných hmot v kombinovaném provozu 5 litrů/100 kilometrů (třetí hodnota z řádku 27 předloženého technického průkazu) při ceně benzínu 32 Kč za litr a při sazbě základní náhrady za 1 kilometr jízdy ve výši 4,20 Kč podle § 1 písm. b) a § 4 písm. a) vyhlášky č. 358/2019 Sb. Soud také přiznal zástupci odpůrce náhradu za promeškaný čas strávený cestou ve výši 400 Kč, neboť cesta z Jílového u Prahy ke zdejšímu soudu trvá podle internetové stránky www.mapy.cz v ideálních podmínkách 36 minut, tj. při každé ze dvou cest se jedná o dvě započaté půlhodiny při sazbě 100 Kč za každou započatou půlhodinu podle § 14 advokátního tarifu. Součet výše uvedených částek ve výši 10 959,60 Kč byl zvýšen o částku 2 301,52 Kč odpovídající náhradě za 21 % DPH, neboť zástupce odpůrce je společníkem právnické osoby podle zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů, která je plátcem daně z přidané hodnoty. Náhradu nákladů řízení v celkové výši 13 261,12 Kč je navrhovatel povinen uhradit k rukám zástupce odpůrce podle § 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů, užitého na základě § 64 s. ř. s., a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.).

Poučení:

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

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů 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 6. května 2020

Mgr. Jitka Zavřelová, v. r.
předsedkyně senátu