



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Věry Šimůnkové a soudců Mgr. Ing. Petra Šuránka a Mgr. Jana Čížka ve věci

navrhovatelky:

R. C.

bytem X

zastoupena advokátkou JUDr. Pavlínou Uhlířovou, Ph.D.

sídlem Vodičkova 791/41, 110 00 Praha 1 - Nové Město

proti

odpůrkyni:

obec Střemy

sídlem Střemy 27, 277 34 Střemy

zastoupena advokátem JUDr. Jiřím Stránským

sídlem Riegrova 172/3, 278 01 Kralupy nad Vltavou

o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – Územního plánu obce Střemy schváleného usnesením zastupitelstva odpůrkyně ze dne 7. 2. 2019, č. 5/2019,

takto:

I. Návrh se zamítá.

II. Navrhovatelka je povinna zaplatit odpůrkyni na náhradě nákladů řízení částku ve výši 12 342 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce JUDr. Jiřího Stránského, advokáta.

Odůvodnění:

1. Návrhem podle části třetí, hlavy druhé, dílu sedmého zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), odeslaným dne 23. 10. 2019, se

Shodu s prvopisem potvrzuje: B. M.

navrhovatelka domáhá zrušení opatření obecné povahy – Územního plánu obce S. schváleného usnesením zastupitelstva odpůrkyně ze dne 7. 2. 2019, č. 5/2019 (dále jen „napadený územní plán“), jímž byl její pozemek p. č. X v katastrálním území a obci S. (dále jen „sporný pozemek“) vyňat ze zastavitelných ploch, čímž byla navrhovatelka dotčena na svých právech, neboť na sporném pozemku připravovala výstavbu rodinných domů.

2. Navrhovatelka nejprve nastínila, že sporný pozemek nabyla do svého vlastnictví dne 28. 6. 2018 s úmyslem realizovat na něm stavbu tří rodinných domů v souladu s tehdy platným a účinným územním plánem. Dne 16. 5. 2018, tj. ještě před uzavřením kupní smlouvy na koupi sporného pozemku, Městský úřad M., odbor výstavby (dále jen „stavební úřad“), navrhovatelce vydal územně plánovací informaci, dle které se pozemek navrhovatelky nachází v zastavitelném území s funkčním využitím „OMS – území obytné malých sídel“. Dále v poučení uvedl, že informace platí 1 rok od jejího vydání, pokud v této lhůtě nebude navrhovatelce sděleno, že došlo ke změně podmínek, za kterých byla vydána. Dne 9. 7. 2018 navrhovatelka v souladu s územně plánovací informací podala u stavebního úřadu žádost o vydání územního rozhodnutí o umístění stavby a dalším přípisem mu sdělila, že žádost prozatím obsahující více variant umístění stavby upřesní později a dodá nezbytná závazná stanoviska, a proto žádala o ponechání žádosti „aktivní“. Stavební úřad ale řízení o žádosti usnesením ze dne 25. 7. 2018 zastavil. Dne 7. 8. 2018 tak navrhovatelka podala další žádost o vydání územního rozhodnutí, tentokrát o dělení nebo scelování pozemků, o níž dosud nebylo rozhodnuto. Teprve po podání této žádosti se navrhovatelka dozvěděla o vydání napadeného územního plánu, který její pozemek vyňal ze zastavitelných ploch.
3. Navrhovatelka v prvé řadě namítá nezákonnost rozhodnutí o její námitce, které je součástí textové části napadeného územního plánu. Odpůrkyně námitku zamítla s odkazem na to, že se pozemek navrhovatelky nachází na západním okraji sídla v Chráněné krajinné oblasti K. – M. kraj (dále jen „CHKO“), kde je Správa CHKO ve sporu se stavebníky o podobu přechodu sídla do volné krajiny. Toto odůvodnění je však podle navrhovatelky v rozporu se závazným stanoviskem Správy CHKO, kterým jí byl dán souhlas s dělením pozemku a umístěním staveb tří rodinných domů na původně zastavitelnou část sporného pozemku. Dle tohoto závazného stanoviska má být zástavba navržena s cílem vytvoření harmonického přechodu sídla do krajiny s tím, že rodinné domy nenarušují hodnoty krajinného rázu a hodnoty kulturně-historické. Odpůrkyně v odůvodnění rozhodnutí o námitce neuvedla, z jakých podkladů při svém rozhodování vycházela, přičemž její argumentace se ve světle uvedeného závazného stanoviska jeví jako nesprávná a nepřezkoumatelná, což zakládá nezákonnost rozhodnutí o námitce.
4. Nezákonnost rozhodnutí o námitce navrhovatelka dále dovozuje z toho, že v napadeném územním plánu je uvedeno, že „[z]astavitelná plocha byla ve stávající územně plánovací dokumentaci vymezena více než 10 let, a doposud nebylo započato s jejím využitím (např. zisk územního rozhodnutí)“. Navrhovatelka přitom o vydání územních rozhodnutí shora uvedenými žádostmi o umístění stavby, případně o dělení a scelování pozemků, usilovala. Takové odůvodnění je navíc v rozporu s ustálenou judikaturou, dle níž je irelevantní, zda navrhovatel v době, kdy byl předmětný pozemek zastavitelný, učinil konkrétní kroky k jeho zastavění. Např. podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 8. 2016, č. j. 5 As 175/2014-29, mají vlastníci pozemků volnost (v mezích zákona) při nakládání se svým majetkem, a není proto na místě, aby odpůrkyně nadřazovala své vlastní představy o „správném“ využití majetku představám vlastníků pozemků.

5. Napadený územní plán podle navrhovatelky upřednostnil zájmy manželů M. aj. V., kteří vlastní pozemky p. č. X a p. č. X (ve společném jmění manželů) a pozemky p. č. st. X, jehož součástí je stavba (budova č. p. X), a p. č. X (ve výlučném vlastnictví M. V.), vše v katastrálním území a obci S.. Výše uvedená budova č. p. X výhledem směřuje na severozápad přes pozemky ve společném jmění manželů V., sousední pozemek p. č. X vlastníka O. S. a dále navazující sporný pozemek (od budovy vzdálený asi 100 metrů). Napadený územní plán ponechal zastavitelnými v této části obce jen pozemky ve společném jmění manželů V., tj. pozemek p. č. X a p. č. X, přičemž navazující pozemky včetně sporného pozemku, ač byly dříve zastavitelné, již k zástavbě určeny nejsou, patrně z důvodu zachování výhledu z budovy č. p. X do krajiny. Podle navrhovatelky je ale nepřipustné a nezákonné, aby byly individuální zájmy manželů V. zohledněny již v územním plánování, neboť právní řád předpokládá výkon těchto práv až v rámci územního a stavebního řízení.
6. Navrhovatelka dále spatřuje rozpor napadeného územního plánu s jeho zadáním a Zásadami územního rozvoje Středočeského kraje ze dne 7. 2. 2012 („dále jen „ZÚR“), jimiž je mj. stanovena povinnost vytvářet územním plánováním podmínky pro stabilizaci a vyvážený rozvoj hospodářských činností, a to zejména posílit kvalitu života obyvatel navrhováním přiměřeného rozvoje sídel a dále soustředit se na vyvážené a efektivní využívání zastavěného území a zachování funkční celistvosti sídel. Funkční a urbanistická celistvost sídel je však napadeným územním plánem ponecháním pozemků p. č. X a p. č. X v zastavitelných plochách, zatímco navazující sporný pozemek se stal nezastavitelným, narušena. Původní územní plán prostřednictvím zastavitelné plochy X (kam patřil sporný pozemek) umožňoval napojení zástavby na zastavitelnou plochu X. Napadený územní plán tuto návaznost nezachovává, a je tak zasaženo právě do celistvosti sídla.
7. Konečně navrhovatelka namítala, že řešení přijaté napadeným územním plánem neobstojí z hlediska proporcionality, v rámci čehož je nutné zohlednit, zda toto řešení není ve vztahu k ní zjevně nepřiměřené, nezdůvodnitelné či diskriminační. Jak vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 10. 2013, č. j. 9 Ao 1/2011-192, i při formálním dodržení všech požadavků hmotného práva je soud povinen zhodnotit, zda mezi navrhovaným využitím území a omezením dotčeného vlastníka nemovitosti není zjevný nepoměr, který nelze odůvodnit ani veřejným zájmem. V tomto případě navrhovatelka diskriminační zásah do jejího vlastnického práva spatřuje v tom, že za užití libovůle byli napadeným územním plánem zvýhodněni manželé V., jejichž pozemky zůstaly zastavitelné, ačkoliv k tomu neexistoval ve srovnání s pozemkem navrhovatelky žádný rozumný důvod. Při zachování stejných principů – urbanisticky nevhodná lokalita, negativní vliv na krajinný ráz, ochrana významných pohledových horizontů – k zastavění neměly být určeny ani pozemky manželů V.. Odpůrkyně tak ve vztahu k navrhovatelce postupovala diskriminačně. To je ostatně patrné i z toho, že v okolí sporného pozemku byly jako zastavitelné ponechány také plochy X [s odůvodněním, že je zde v současné době „řešen (udělen souhlas) RD na parc. č. X“] a X (k výstavbě roubenky, v současné době realizován jeden rodinný dům z celkových čtyř). Pokud byla napadeným územním plánem ponechána zastavitelnost ploch X a X z důvodů realizace stavebního záměru, byla navrhovatelka diskriminována, neboť v době vydání napadeného územního plánu k jejímu pozemku již byla hotova projektová dokumentace a bylo zahájeno územní řízení o dělení nebo scelování pozemků.

8. Odpůrkyně se k návrhu vyjádřila tak, že napadený územní plán byl vydán v souladu s platnými právními předpisy a neexistují žádné závažné důvody, pro které by bylo třeba jej zrušit. Tvrzení a domněnky navrhovatelky odpůrkyně považuje za zcela irrelevantní, nepodložené a účelově vedené snahou zvrátit rozhodnutí odpůrkyně o uplatnění námitce. Úkoly pořizovatele napadeného územního plánu pro odpůrkyni plnil stavební úřad, jenž je personálně a odborně na takové úrovni, že je odpůrkyně přesvědčena o dodržení všech zákonných postupů.
9. Odpůrkyně odmítá, že by při schvalování napadeného územního plánu postupovala diskriminačně a účelově s úmyslem někoho poškodit. Navrhovatelka není jediným vlastníkem pozemku, kterému nebylo v procesu pořizování napadeného územního plánu vyhověno a jehož námitky byly zamítnuty. Tvrzení navrhovatelky, že zájmy manželů V. byly upřednostněny a pozemek navrhovatelky není nadále určen k zástavbě s cílem zachování výhledu do krajiny z budovy č. p. X, považuje odpůrkyně za fabulaci a ničím nepodložené nařčení z účelového a nekorektního jednání. Odpůrkyně postupovala nestranně a nikoho v řízení nezvýhodňovala, ostatně oproti původnímu územnímu plánu byl ze zastavitelných ploch v napadeném územním plánu vyňat i pozemek p. č. X, který je ve vlastnictví právě manželů V.. Pokud jde o shodu jmen se starostou odpůrce, jedná se o náhodu a starostu k manželům Vildovým nevází žádné příbuzenské vztahy.
10. Nedůvodným je dle odpůrkyně i tvrzení, že se s námitkou navrhovatelky v napadeném územním plánu nedostatečně vypořádala. Není pravdou, že námitka navrhovatelky byla zamítnuta z toho důvodu, že sporný pozemek byl vymezen jako zastavitelný více než 10 let a doposud nebylo započato s jeho využitím. Jednalo se jen o pouhé konstatování, aniž by na něm bylo odůvodnění rozhodnutí o zamítnutí námitky postaveno. Důvody pro rozhodnutí o námitce navrhovatelky byly jiné a v odůvodnění rozhodnutí jsou uvedeny, přičemž stěžejním důvodem, byla právě skutečnost, že se sporný pozemek nachází v CHKO, jejíž správa má dlouhodobé výhrady k zástavbě, což vedlo k tomu, že byl sporný pozemek urbanisticky vyhodnocen jako nevhodný k zástavbě. Na tom nic nezmění ani nové, resp. pozměněné stanovisko Správy CHKO, které bylo původně opakovaně negativní. Změna stanoviska je podle odpůrkyně v příkrém rozporu s posláním a úlohou tohoto orgánu, a nadto by zástavba v dané lokalitě zasahovala do života divoké zvěře.
11. Odpůrkyně považuje za účelové i tvrzení navrhovatelky, že napadený územní plán má být v rozporu se schváleným zadáním územního plánu, pokud namísto rozvoje sídla proklamovaného ZÚR výstavbu omezuje. Navrhovatelka opomíjí, že ze ZÚR vyplývá povinnost mj. posílit kvalitu života obyvatel a obytného prostředí a navrhovat přiměřený rozvoj sídel s příznivým urbanistickým a architektonickým řešením. Cílem tedy není rozvíjení sídel „za každou cenu“, nýbrž přiměřeně a se zaměřením na kvalitu, nikoliv kvantitu. Napadený územní plán všem požadavkům ZÚR a zadání územního plánu vyhovuje. Odpůrkyně proto navrhla, aby soud návrh na zrušení napadeného opatření obecné povahy zamítl.
12. Odpůrkyně dále odkázala na příložené vyjádření stavebního úřadu jakožto pořizovatele napadeného územního plánu ze dne 19. 11. 2019, který mj. uvedl, že územně plánovací informaci navrhovatelce poskytl dne 16. 5. 2018, tedy v době, kdy nemohl předvídat, v jaké podobě bude napadený územní plán vydán, takže v podané informaci nemohl navrhovatelku o jeho přijetí vyrozumět. Pozemek p. č. X, s nímž se navrhovatelka srovnává, je navržen ve funkčním využití ZS – zeleň soukromá, takže na pozemku není přípustná stavba rodinného domu. Přípustné jsou pouze drobné stavby související

s údržbou a užíváním zeleně nebo s bydlením. Původní územní plán nepožadoval stavební úřad, ale ze skutečnosti, že sporný pozemek nebyl v zastavitelných plochách celý, lze dovodit, že již tehdy se se Správou CHKO musela řešit problematika přechodu sídla do krajiny. Původní plocha X není v zastavěném území, a nelze proto argumentovat, že by zrušením zastavitelné plochy byla narušena celistvost sídla. Zůstala zachována stávající podoba sídla. Potřeba redukce zastavitelných ploch v původně navržené nové urbanistické koncepci pak vyplynula z negativního stanoviska Krajského úřadu Středočeského kraje (dále jen „krajský úřad“), přičemž zrušení zastavitelnosti se dotklo i jiných pozemků než pozemků navrhovatelky.

13. Dále pak odpůrkyně odkázala i na příložené vyjádření zpracovatele napadeného územního plánu ze dne 21. 10. 2019, který sdělil, že již v zadání územního plánu bylo deklarováno, že severozápadní okraj obce je nevhodný pro zástavbu rodinnými domy předpokládanou předchozím územním plánem, jelikož jde o pohledově exponovanou lokalitu uvnitř CHKO. Proto byla prověřena přijatelnost těchto ploch v porovnání předloženými podněty. Vážní zájemci podávali podněty dožadující se zachování zastavitelnosti svých pozemků, ve vztahu ke spornému pozemku ale takový podnět podán nebyl. Správa CHKO po konzultaci umožnila některé zastavitelné plochy v dané lokalitě ponechat, ale jen v redukovaném rozsahu.
14. V replice navrhovatelka reagovala tak, že v návrhu neuváděla pouhá tvrzení a domněnky, ale naopak prokázala, že napadeným územním plánem zjevně došlo k omezení rozvoje sídla, nikoliv k jeho rozvoji či alespoň zachování dosavadního stavu, jak vyžadují ZÚR. Napadeným územním plánem nebylo vyhověno více osobám jen při pohledu na napadený územní plán jako celek. Nicméně z hlediska původně zastavitelné plochy X k dnešnímu dni zůstaly zastavitelné pouze pozemky ve vlastnictví manželů V.. Upřednostnění jejich zájmů, konkrétně výhledu z budovy č. p. X do krajiny, je podle navrhovatelky prokázáno fotodokumentací výhledu a ortofotomapou. V tomto směru navrhovatelka považuje za nepravdivé tvrzení odpůrkyně, že ze zastavitelných ploch byl vyjmut i pozemek p. č. X, který je ve vlastnictví manželů V. (o nichž navrhovatelka nikdy netvrdila, že by byli v příbuzenském poměru ke starostovi odpůrce). Tento pozemek je naopak společně s pozemkem p. č. X jediným, který byl v původní zastavitelné ploše X zachován jako zastavitelný. Tvrzení, že ke všem účastníkům bylo postupováno rovnocenně, podle navrhovatelky neobstojí ani v konfrontaci s vyjádření zpracovatele územního plánu, z něž plyne, že možným důvodem pro nezahrnutí pozemku navrhovatelky do zastavitelné plochy je skutečnost, že navrhovatelkou nebyl podán podnět k zachování zastavitelnosti sporného pozemku. Podávání takových podnětů a jejich zohlednění ale nemá oporu v žádném obecně závazném právním předpisu, a představuje proto diskriminační a nerovnoprávný přístup.
15. Odpůrkyně navíc dle navrhovatelky bagatelizuje rozpor svého rozhodnutí o námitce se závazným stanoviskem dotčeného orgánu, neboť své zhodnocení vhodnosti a přípustnosti zástavby na sporném pozemku nadřadila stanovisku dotčeného orgánu, které se k zástavbě vyjádřilo kladně. Pokud nově argumentovala údajným zásahem do života divoké zvěře, o tom v rozhodnutí o námitce navrhovatelky není žádná zmínka a nelze k němu již nyní přihlížet. Naopak z argumentu, že sporný pozemek nebyl využit k zástavbě po dobu 10 let, odpůrkyně zjevně vycházela, protože jej uvedla v samém úvodu rozhodnutí o námitce. Nadto takové tvrzení odpůrkyně není pravdivé, neboť v době schvalování napadeného

územního plánu již bylo vedeno řízení o žádosti navrhovatelky na vydání rozhodnutí o scelování nebo dělení pozemků.

16. V duplice odpůrkyně uvedla, že navrhovatelka nepostupovala dostatečně obezřetně, když vycházela z neúplné územně plánovací informace (stavební úřad v době jejího vydání věděl o připravovaném územním plánu), neboť relevantní a úplné informace mohla získat přímo od odpůrkyně, v jejímž územním obvodu zakoupila pozemek za cenu pouhých 50 Kč/m², což představuje jen desetinu obvyklé ceny za stavební pozemky v obci. Návrh napadeného územního plánu byl také řádně zveřejněn a byl dostupný na webových stránkách odpůrkyně, přičemž byl řádně veřejně projednáván. Právní předchůdce navrhovatelky však žádný návrh či podnět v procesu pořizování napadeného územního plánu nepodal a námitku uplatnila až navrhovatelka jako nový vlastník. Odpůrkyně dále konstatovala, že jedním z podstatných důvodů pro redukci zastavitelných ploch v napadeném územním plánu a pro nevyhovění námitce navrhovatelky byla potřeba respektování stanoviska krajského úřadu podle § 50 odst. 7 stavebního zákona, který zdůraznil, že i když byly rozvojové plochy návrhem územního plánu již zredukovány, stále nebyla prokazatelně odůvodněna potřeba vymezení zastavitelných ploch. Krajský úřad tak reagoval na to, že již ve fázi společného jednání byly navržené rozvojové plochy označeny za naddimenzované a neodpovídající rozvojovým tendencím obce. V dané situaci byly jako zastavitelné ponechány zejména ty pozemky, které tvořily proluky v dosavadní zástavbě nebo logicky navazovaly a uzavíraly zastavěné území, což o sporném pozemku neplatí. Byly tak aplikovány obecné principy stanovené zákonem a nadřazenou územně plánovací dokumentací a k žádnému zvýhodňování zájmů manželů V. nedošlo. Navrhovatelka nemůže podle odpůrkyně odkazovat na rozsah zastavitelnosti pozemků v předcházejícím územním plánu, jelikož napadený územní plán musel potřebu zastavitelných ploch dostatečně odůvodnit – při převzetí veškerých původně vymezených zastavitelných ploch by musely být korigovány jiné, pro zástavbu příznivější plochy. Proto i v případě plochy X byla ponechána pouze část dříve zastavitelné plochy bezprostředně navazující na zastavěné území, přičemž pozemek p. č. X manželů V. je nově také veden jako nezastavitelný. Plochy X a X jsou prolukami v ucelené zástavbě, proto byly ponechány. Pokud pak navrhovatelka argumentuje přiměřeným rozvojem, ten podle odpůrkyně neznamená automatické přebírání všech předchozích návrhů a neustálý nárůst ploch pro zástavbu bez ohledu na potřeby obce, neboť to by odporovalo základnímu smyslu územního plánování a ztrátě regulativního charakteru územního plánu. Přiměřený rozvoj je podle odpůrkyně založen na vytvoření celkové koncepce zohledňující demografický vývoj, aktuálně platné předpisy a požadavky vyplývající z projednání návrhu, v rámci níž je třeba zohlednit i technickou infrastrukturu, dopravu, občanskou vybavenost, kapacity vodní zdrojů, čistíren odpadních vod, otázky zaměstnanosti apod.
17. V průběhu jednání navrhovatelka zdůraznila, že až do jara 2018 nebyla vlastníkem sporného pozemku, rozhodnutí o koupi přijala na základě obsahu poskytnuté územně plánovací informace a prakticky ihned po koupi sporného pozemku setrvale činila kroky k jeho zastavění. Jakmile byl zveřejněn návrh územního plánu, hned téhož dne její zmocněnec podal námitku proti vynětí sporného pozemku ze zastavitelných ploch, v níž poukázal na to, jaké kroky již navrhovatelka k zastavění pozemku učinila a že její zájem o jeho ponechání v zastavitelných plochách trvá. K návrhovým bodům pak doplnila, že pokud rozhodnutí o námitkách uvádí, že zastavitelnost pozemku je v rozporu s požadavky CHKO, rozhodnutí vůbec neuvádí, z jakých podkladů tento závěr dovozuje, přičemž navrhovatelka připomněla, že disponuje souhlasným závazným stanoviskem Správy

CHKO k výstavbě na sporném pozemku. Do výhledových poměrů ostatně zasahuje i kdekoli jinde umístěná zástavba, což platí též pro plochu X, jejíž zastavění bylo napadeným územním plánem umožněno manželům V., ale i pro plochy X a X, které se všechny nachází na pohledově exponovaném severozápadním okraji obce. Vyřazením sporného pozemku a pozemků okolních ze zastavitelných ploch navíc vzniklo neorganicky jakési „vykousnutí“ oproti předchozímu logicky navazujícímu uzavření zastavitelných ploch. Skutečnost, že rozhodnutí o tom, které plochy budou ponechány jako zastavitelné, byla založena na diskriminačním zacházení, dokládá i konstatování na str. 53 textové části napadeného územního plánu, že k rozhodnutí o ponechání pozemků v ploše X jako zastavitelných bylo přistoupeno po dohodě s určeným zastupitelem. V průběhu pořizování územního plánu se zastavitelnost pozemků manželů V. měnila, a to v jejich prospěch. To dále potvrzuje i vyjádření zpracovatele napadeného územního plánu předložené odpůrkyní, podle nějž byla prověřena přijatelnost zastavitelných ploch v souladu s uplatněnými podněty. Jestliže byla prověřována zastavitelnost pouze těch pozemků, k nimž byly uplatněny odpovídající podněty, došlo tím k nerovnému zacházení s pozemky ostatními. Skutečnost, že navrhovatelka nad rámec uplatněné námitky jiné podání v procesu pořizování napadeného územního plánu neučinila, přitom nemůže mít vliv na posouzení diskriminačního zacházení s navrhovatelkou a neproporcionality přijatého řešení.

18. Odpůrkyně oproti tomu zdůraznila, že již v zadání, jež se navrhovatelka dovolává, bylo na str. 3 a 4 upozorněno na nutnost prověření stávajících zastavitelných ploch a potřebu ochrany pohledového horizontu na severním okraji obce, přičemž redukci ploch si vynutilo též stanovisko krajského úřadu a dřívější požadavky Správy CHKO, která brojila proti zastavitelnosti nedalekých pozemků. Odkaz navrhovatelky na stanovisko zpracovatele tedy neodpovídá skutečnosti. V tomto směru je pro odpůrkyni navrhovatelkou předkládané závazné stanovisko Správy CHKO ve srovnání s dříve vydanými stanovisky překvapivé, nicméně nijak nepopírá, že se jedná o pohledově exponovanou lokalitu. Odpůrkyně dále poukázala na to, že i u manželů V. došlo k omezení zastavitelnosti jejich pozemků. Není ani pravdou, že by se neprověřovaly pozemky vlastníků, kteří nepodali námitky. Dokladem toho je např. skutečnost, že právě manželé V. žádnou námitku neuplatnili. O zařazení pozemků mezi zastavitelné rozhodovaly věcné důvody, zejména umístění pozemků v proluce nebo jejich návaznost na zastavěné území obce. Proto kdyby bylo navrhovatelce vyhověno, muselo by dojít k rozšíření zastavitelných ploch i na sousední pozemky. Při pořizování územního plánu nedocházelo k diskriminaci ani libovůli, ale bylo respektováno zadání i stanoviska příslušných orgánů, v důsledku nichž byla nutná redukce rozsahu stávajících zastavitelných ploch.
19. Během jednání soud provedl důkaz výpisem z katastru nemovitostí a kupní smlouvou ke spornému pozemku dokládajícími vlastnické právo navrhovatelky ke spornému pozemku a okamžik jeho nabytí, územně plánovací informací ze dne 16. 5. 2018 s přílohami, usnesením stavebního úřadu ze dne 25. 7. 2018 o zastavení územního řízení, související e-mailovou komunikací se stavebním úřadem, žádostí o vydání rozhodnutí o dělení sporného pozemku ze dne 7. 8. 2018 a závazným stanoviskem Správy CHKO ze dne 27. 7. 2018 s přílohou. Dalšími listinami (dopis Státního pozemkového úřadu, fotodokumentace) a výslechem svědků (manželů V., starosty obce, určeného zastupitele, zpracovatele návrhu územního plánu, ředitele Správy CHKO, pracovníka stavebního úřadu) již soud dokazování pro nadbytečnost neprováděl, neboť nebyly pro rozhodnutí o

návrhu významné, popř. byly součástí předloženého správního spisu (text územního plánu a jeho zadání, grafická část územního plánu). Písemná vyjádření zpracovatele napadeného územního plánu a stavebního úřadu soud považoval za nedílnou součást vyjádření odpůrkyně.

20. Ze správního spisu soud zjistil, že dne 30. 5. 2013 zastupitelstvo odpůrkyně usnesením č. 14/2013 schválilo pořízení nového územního plánu a za pořizovatele určilo stavební úřad. Veřejnou vyhláškou ze dne 12. 8. 2014 byl zveřejněn návrh zadání územního plánu obce S., přičemž do 15 dnů ode dne doručení mohl každý u pořizovatele uplatnit své písemné připomínky. Stanoviskem ze dne 25. 8. 2014 se Správa CHKO podrobně vyjádřila k jednotlivým požadavkům na vymezení zastavitelných ploch, přičemž vyjádřila nesouhlas se zastavitelností řady pozemků na severozápadním okraji obce (p. č. X) s argumentem, že se jedná o okraj sídla, který se významně pohledově uplatňuje do volné krajiny, a že z hlediska zájmů ochrany přírody bude vhodnější ponechat tyto pozemky v nezastavěném území. Dále pak Správa CHKO formulovala podrobné omezující parametry pro výstavbu v dosavadních zastavitelných plochách X a X. Po uplatnění připomínek a na jejich základě provedených změnách bylo zadání územního plánu na zasedání zastupitelstva odpůrkyně dne 17. 6. 2015 usnesením č. 33/2015 schváleno.
21. V zadání územního plánu se pod bodem a) mezi požadavky na základní koncepci rozvoje území obce mj. stanoví, že *„[z]ákladní koncepce rozvoje území obce bude založena na vytváření předpokladů pro posilování harmonického vztahu mezi sídlem a krajinou, pro posilování role a významu přírodních prvků uvnitř sídla. Pro udržitelný rozvoj je důležité stabilizovat velikost sídel vymezením optimálního rozsahu kvalitních ploch pro rodinné bydlení venkovského charakteru, (...) to vše v kontextu polohy v mimořádně hodnotném přírodním prostředí CHKO K.“* Územní plán má dále vymežit zastavěné území obce a jeho funkční využití s tím, že *„[b]udou prověřeny stávající zastavitelné plochy v obci s ohledem na jejich zastavěnost a reálné podmínky jejich dalšího využití.“*
22. V zadání územního plánu obce S. byly kromě výše uvedeného také upřesněny požadavky vyplývající z územně plánovací dokumentace kraje, tj. ZÚR, z nichž ve vztahu k řešenému území mj. vyplývá:
„ad 1. Stanovení priorit územního plánování kraje pro zajištění udržitelného rozvoje území:
 - (06) Vytvářet podmínky pro péči o přírodní, kulturní a civilizační hodnoty na území kraje, které vytvářejí image kraje a posilují vztah obyvatelstva kraje ke svému území. Přitom se soustředí zejména na:
 - b) ochranu pozitivních znaků krajinného rázu;
 - c) zachování a citlivé doplnění výrazu sídel, s cílem nenarušovat cenné městské i venkovské urbanistické struktury a architektonické i přírodní dominanty nevhodnou zástavbou a omezit fragmentaci krajiny a srůstání sídel; (...)
 - (07) Vytvářet podmínky pro stabilizaci a vyvážený rozvoj hospodářských činností na území kraje... Přitom se soustředit zejména na:
 - a) posílení kvality života obyvatel a obytného prostředí, tedy navrhovat přiměřený rozvoj sídel, příznivá urbanistická a architektonická řešení sídel, (...)
 - b) vyvážené a efektivní využívání zastavěného území a zachování funkční a urbanistické celistvosti sídel, (...)
23. Dne 24. 5. 2017 stavební úřad zveřejnil návrh územního plánu pro společné jednání a vyzval k uplatnění písemných připomínek ve lhůtě 30 dnů ode dne doručení veřejné

vyhlášky. Již v tomto návrhu, který je dostupný též elektronicky na adrese X (postupně pod odkazy Městský úřad, Odbory MÚ, Odbor výstavby, Územní plány obcí, S.), byl sporný pozemek vyřazen ze zastavitelných ploch a zařazen mezi zemědělské plochy (X), zatímco pozemek p. č. X byl zařazen do změnové plochy venkovského bydlení v rodinných domech (X) a pozemek p. č. X do změnové plochy soukromé a vyhrazené zeleně (X). Na výzvu kromě dotčených orgánů reagovali písemnými připomínkami i někteří vlastníci regulovaných pozemků, ne však vlastník sporného pozemku. Správa CHKO ve stanovisku z 19. 6. 2017 s návrhem souhlasila, kladla si ale další podmínky na maximální přípustný koeficient zastavěnosti a na tvarovou charakteristiku staveb v plochách X, přičemž ve vztahu k ploše X (jižní část původní plochy X) požadovala snížení počtu rodinných domů, které zde budou moci být umístěny. Po úpravě návrhu do souladu s uplatněnými stanovisky odpůrkyně návrh územního plánu předložila krajskému úřadu, který však ve stanovisku ze dne 24. 1. 2018 podle § 50 odst. 8 stavebního zákona v návrhu shledal nedostatky, mj. nedostatečné zdůvodnění potřeby vymezení zastavitelných ploch, přičemž zdůraznil, že nelze argumentovat jejich rozsahem v původním územním plánu, neboť legislativa se od té doby podstatně změnila a je třeba na to reagovat. Teprve po doplnění podrobnějšího odůvodnění rozsahu vymezených zastavitelných ploch krajský úřad dne 3. 4. 2018 umožnil pokračovat v projednání návrhu.

24. Oznámením ze dne 12. 6. 2018 byl sdělen termín veřejného projednání (25. 7. 2018), přičemž vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem řešení byli poučeni, že do 7 dnů ode dne veřejného projednání mohou uplatnit námitky, dotčené orgány a krajský úřad pak stanoviska k částem řešení, které byly od společného jednání změněny, a každý své připomínky. I v tomto upraveném návrhu byl sporný pozemek zařazen do zemědělských ploch, zatímco pozemek p. č. X do ploch X; pozemek p. č. X byl zařazen do plochy X, nicméně jeho severozápadní část byla také převedena do plochy X.
25. Dne 20. 7. 2018 stavebnímu úřadu jakožto pořizovateli zmocněnec navrhovatelky doručil podání označené jako „*Podnět k novému územnímu plánu obce S. – žádost o zachování zastavitelnosti pozemku*“ se stručným textem: „*Vážení, rád bych za majitelku pozemku podal podnět k novému územnímu plánu obce S., týkající se pozemku parc. č. X, který je v současném a platném územním plánu veden jako částečně zastavitelný. Žádáme, aby v novém územním plánu byla tato zastavitelnost zachována, popřípadě rozšířena na celý předmětný pozemek.*“ Důvody tohoto požadavku nejsou blíže specifikovány. Veřejného projednání se navrhovatelka ani její zmocněnec nezúčastnili, přičemž se jedná o jediné podání navrhovatelky (předchozí vlastník sporného pozemku byl v řízení neaktivní) uplatněné v průběhu celého procesu přijímání napadeného územního plánu.
26. Napadeným územním plánem byl ve výsledku ve srovnání s původním územním plánem (viz obrázek na str. 60 napadeného územního plánu) nepatrně redukován rozsah původní zastavitelné plochy X a v podstatnějším rozsahu pak i na ni navazující původní zastavitelná plocha X, v níž se nachází též sporný pozemek. Ze zastavitelné plochy X zůstaly jako zastavitelné zachovány pozemky nacházející se na aktuální ploše přestavby X uvnitř zastavěného území, jelikož pozemky v zastavěném území mají být dle urbanistické koncepce stanovené v bodě A.3.1 textové části výroku napadeného územního plánu využívány k výstavbě přednostně. Dále byla ze stávající zastavitelné plochy X jako zastavitelná ponechána její část označená napadeným územním plánem jako zastavitelná plocha X, která je tvořena právě pozemky p. č. X a p. č. X, přičemž bytová výstavba je však možná jen na střední a jihovýchodní části pozemku p. č. X, pro pozemek p. č. X a

severozápadní část pozemku p. č. X je stanoveno funkční využití ZS – soukromá a vyhrazená zeleň. Zbylé pozemky na stávající ploše X (p. č. X, sporný pozemek a p. č. X) byly napadeným územním plánem vyňaty ze zastavitelných ploch.

27. Odůvodnění napadeného územního plánu v demografickém rozboru v bodě C.10.2 konstatuje, že v posledních 10 letech došlo k výrazně kladnému přírůstku počtu obyvatel a aktuálně je v obci k trvalému pobytu registrováno 450 obyvatel, přičemž v posledních 10 letech přibývá průměrně 8 obyvatel ročně výlučně vlivem migrace, která meziročně značně kolísá. Při využití všech rozvojových ploch vymezených napadeným územním plánem by se celkový počet obyvatel obce oproti stávajícím 450 obyvatelům navýšil o dalších 316 nových obyvatelů.
28. Součástí napadeného územního plánu jsou dále rozhodnutí o uplatněných námitkách. Podání navrhovatelky bylo vyhodnoceno jako námitka a bylo zamítnuto s odůvodněním, že přibližně jižní třetina sporného pozemku byla dle územně plánovací dokumentace účinné od roku 2005 součástí zastavitelné plochy pro bydlení s označením X a takto byla vymezena více než 10 let, přičemž dosud nebylo započato s jejím využitím. V mezidobí se přitom změnil přístup k územnímu plánování v právní úpravě i rozhodovací praxi soudů, které na územně plánovací činnost kladou vyšší požadavky, a to mj. i požadavek dle § 18 odst. 4 a podle § 43 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 169/2018 Sb. (dále jen „stavební zákon“) na vymezování nových zastavitelných ploch jen s ohledem na potenciál rozvoje území. Z analýzy reálné potřeby obce vyplynulo předimenzování původní územně plánovací dokumentace a nevhodnost rozvoje obce v některých lokalitách, a proto došlo k redukci některých zastavitelných ploch, přičemž *„byly zohledněny ještě následující požadavky:*

a) *Krajského úřadu Středočeského kraje, odboru územního plánování a stavebního řádu (viz stanovisko dle § 50, odst. (7) stavebního zákona) - poukázal opět na výše zmíněnou problematiku.*

b) *Plocha se nachází v CHKO K. – M. kraj ve značně exponované poloze z hlediska krajinného rázu - jedná se z pohledu krajinného rázu o problematický západní okraj sídla, kde je správa CHKO ve sporu o podobu přechodu sídla do krajiny s novými stavebníky. Tento okraj se pohledově uplatňuje na vzdálenost minimálně 3 km západním směrem, uvedený pozemek je v nejvyšší poloze tohoto okraje. S ohledem na cíl územního plánování zakotvený v § 18 odst. 4 stavebního zákona týkající se ochrany a rozvoje přírodních hodnot území, ochrany krajiny jako podstatné složky prostředí života a úkoly územního plánování § 19 odst. 1 písm. a), b) a d) stavebního zákona je stanovena urbanistická koncepce rozvoje právě s ohledem na přírodní hodnoty území s důrazem na estetické požadavky, které se v tomto případě projevují např. vhodným navržením zastavitelných ploch zasahujících do krajiny, ochranou významných pohledových horizontů, vytváření vhodné siluety sídla apod. Redukce tedy byla provedena u lokalit vyhodnocených jako urbanisticky nevhodné s ohledem na jejich negativní vliv na krajinný ráz v oblasti CHKO.*

K případné otázce narušení možné kontinuity územního plánování a jeho soustavnosti (ačkoliv jí namítající nezmiňuje) je nutné zmínit fakt, že navržený rozvoj v územně plánovací dokumentaci nemůže deklarovat jeho stálost a neměnnost v čase. Tím by byla výrazně narušena celá logika územního plánování a její proměnlivost v čase, na kterou pamatují i následující ustanovení stavebního zákona...“, přičemž byly zmíněny § 5 odst. 6, § 19 a § 102 stavebního zákona a jejich význam a dopad na konkrétní věc.

29. Usnesením č. 5/2019 zastupitelstvo odpůrkyně na zasedání dne 7. 2. 2019 schválilo napadený územní plán včetně rozhodnutí o námitkách.
30. Soud nejprve přezkoumal splnění podmínek řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Mezi tyto podmínky je třeba řadit samotnou existenci předmětu řízení, tj. opatření obecné povahy, aktivní procesní legitimaci navrhovatelky a formulaci závěrečného návrhu, resp. meritorně projednatelný závěrečný návrh (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2008, č. j. 9 Ao 1/2008-34).
31. Územní plán se podle ustanovení § 43 odst. 4 věty poslední stavebního zákona vydává formou opatření obecné povahy podle správního řádu. Napadený územní plán byl přijat a posléze vyhlášen odpůrkyní dne 25. 2. 2019 vyvěšením na úřední desce podle § 173 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Účinnosti tedy podle § 173 odst. 1 správního řádu nabyl dne 12. 3. 2019. Podmínka existence napadeného opatření obecné povahy je tak splněna.
32. Navrhovatelka je dle výstupů z aplikace nahlížení do katastru nemovitostí vlastníkem sporného pozemku v území regulovaném napadeným územním plánem, přičemž z kopie kupní smlouvy (č. l. 11) ze dne 30. 5. 2018 vyplývá, že jej nabyla až po termínu společného projednání návrhu územního plánu. Ze spisu tak vyplývá, že napadený územní plán reguluje mj. pozemek navrhovatelky, napadeným územním plánem došlo ke změně funkčního využití sporného pozemku a navrhovatelka se tím cítí být dotčena na svých právech. Nemůže tak být pochyb ani o tom, že je splněna i podmínka aktivní procesní legitimace navrhovatelky ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s.
33. Poslední z výše uvedených podmínek projednatelnosti návrhu na zrušení obecné povahy je formulace závěrečného návrhu v souladu s požadavky dle § 101a s. ř. s. Navrhovatelka se domáhá zrušení napadeného opatření obecné povahy v celém jeho rozsahu. Petit návrhu je meritorně projednatelný. K tomu soud jen dodává, že pokud navrhovatelka návrhem na zrušení opatření obecné povahy sleduje změnu funkčního využití sporného pozemku, resp. jeho části, a návrh se tedy týká toliko jednoho pozemku z celého regulovaného území obce S., soud může na základě své úvahy výrok rozhodnutí omezit jen na tu část opatření obecné povahy, jejíž nezákonnost či nepřiměřenost skutečně v řízení shledá (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73).
34. Návrh byl také podán včas, a to před uplynutím jednoleté lhůty uvedené v § 101b odst. 1 s. ř. s. a též obsahuje náležitosti požadované ustanovením § 101b odst. 2 s. ř. s. Soud se proto návrhem zabýval věcně, dospěl však k závěru, že návrh není důvodný.
35. První návrhový bod kombinuje námitku procesní nezákonnosti napadeného územního plánu (námitka nepřezkoumatelnosti rozhodnutí o námitkách a rozporu územního plánu, resp. odůvodnění rozhodnutí o námitkách se závazným stanoviskem Správy CHKO) a jednak námitku nepřiměřenosti přijatého řešení (tvrzená nepřijatelnost a nesprávnost argumentace odpůrkyně tím, že navrhovatelka dosud nezapočala s výstavbou na sporném pozemku). Předně je nutné konstatovat, že odpůrkyně správně podání zástupce navrhovatelky doručené dne 20. 7. 2018 vyhodnotila jako včasnou námitku. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-185, zdůraznil, že „rozhodujícím kritériem, dle kterého je podání obsahující výhrady proti návrhu opatření obecné povahy kvalifikováno jako připomínka či námitka (§ 172 odst. 5 správního řádu), není kvalita či obsahové náležitosti tohoto podání, nýbrž to, kdo výhrady vznesl. (...) Všechny výhrady uplatněné navrhovatelem, jakožto privilegovanou osobou ve smyslu § 52 odst. 2 stavebního

zákona, jsou proto námitkami a tak je nutno s nimi naložit.“ Pakliže tedy navrhovatelka v podání projevila přání odlišné od podoby navržené regulace sporného pozemku, bylo namístě takový projev chápat jako výhrady vůči napadenému územnímu plánu, a protože navrhovatelka v té době již byla vlastníkem sporného pozemku, bylo nutné uzavřít, že se jedná o námitky bez ohledu na označení tohoto podání či obecnost jeho obsahu. Bylo tak i povinností odpůrkyně o námitkách podle § 172 odst. 5 správního řádu rozhodnout.

36. Obecná povaha námitek daná jejich chybějícím zdůvodněním však omezuje povinnosti odpůrkyně, pokud jde o podrobnost vypořádání takové námitky, protože odpůrkyně není povinna předvídat, jaké konkrétní důvody vlastníka k jeho nesouhlasu s navrhovanou úpravou vedou. V takové situaci jí tedy postačí i jen velmi obecná reakce na uplatněné námitky, přičemž o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí o námitkách pro nedostatek odůvodnění zpravidla nelze uvažovat. Zkrátka platí, že čím obecnější odůvodnění námitek, tím obecnější může být jejich vypořádání odpůrkyní. Protože námitky navrhovatelky postrádají odůvodnění, zatímco odpůrkyně srozumitelně důvody zamítnutí námitky nastínila, nelze hovořit o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí o námitkách, nanejvýše lze uvažovat jen o nesprávnosti takových důvodů, což však nepřezkoumatelnost napadeného územního plánu nezakládá.
37. V tomto směru není pravdou navrhovatelčino tvrzení, že v námitce upozornila odpůrce na to, jaké kroky již v zájmu zastavení sporného pozemku učinila. Nic takového (nad rámec vyjádření přání, aby pozemek byl nadále zastavitelný) nebylo v námitce uvedeno, proto nemohla ani očekávat, že by na tuto skutečnost odůvodnění rozhodnutí o námitce konkrétně reagovalo. Pokud dále navrhovatelka namítá, že rozhodnutí o námitce neodkazuje na podklady, z nichž má plynout negativní stanovisko Správy CHKO k výstavbě na severozápadním okraji obce, nejedná se v kontextu zcela obecné námitky navrhovatelky o pochybení, nehledě na to, že tato skutečnost dostatečně zřetelně plyne již ze zadání a z obecné části odůvodnění napadeného územního plánu, v nichž byl nesouhlas Správy CHKO se zastavitelností blízkých pozemků p. č. X a jeho důvod zaznamenán.
38. Nedostatky uplatněné námitky přitom mají dopad i na rozsah a míru zevrubnosti soudního přezkumu opatření obecné povahy. Ačkoliv samotná nečinnost navrhovatele, tj. neuplatnění námitek či připomínek, v procesu pořizování opatření obecné povahy nezbavuje navrhovatele práva návrh na zrušení opatření obecné povahy podat, návrh prosazující věcně jiné řešení nemá sloužit jako pouhá náhražka opomenutí, liknavosti nebo procesní taktiky navrhovatele (srovnej usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116). Právní věta připojená k rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011-43, na tyto závěry dále navazuje, když zdůrazňuje, že „[v] případě přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy (podle § 101a a násl. s. ř. s.) z hlediska jeho proporcionality není možné po soudu požadovat, aby provedl odbornou úvahu ve směru vážení důležitých veřejných zájmů či veřejného zájmu na jedné straně a ochrany vlastnictví navrhovatelů na straně druhé, pokud tuto úvahu před ním neprovedl z důvodu zaviněné pasivity navrhovatelů příslušný správní orgán. Takovýto postup by byl rozporný s ústavní zásadou dělby moci, s právem na samosprávu i s ochranou právní jistoty dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy územně plánovací dokumentace.“ K tomuto závěru Nejvyššího správního soudu se přihlásil i Ústavní soud (srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 12. 2013, sp. zn. I. ÚS 1472/12). Námitku nepřiměřenosti opatření obecné povahy tak lze v řízení před soudem projednat jen po předchozí procesní aktivitě navrhovatele v řízení o vydání

územního plánu, resp. jen v rozsahu, v němž odpůrce reaguje (nad rámec svých povinností) na jinak neúplnou či nekonkrétní námitku.

39. K namítanému rozporu napadeného územního plánu se závazným stanoviskem Správy CHKO ze dne 27. 7. 2018 vydaným pro účely řízení o žádosti navrhovatelky o dělení pozemku a umístění stavby (v dané souvislosti byly navrhovatelkou uplatněny čtyři možné varianty umístění staveb na předmětném pozemku, přičemž dotčený orgán vyjádřil souhlasné stanovisko k jediné z těchto variant), je třeba uvést, že takové závazné stanovisko vydala Správa CHKO na půdorysu původního územního plánu, který část sporného pozemku vedl v zastavitelných plochách, a to pouze pro účely řízení o vydání územního rozhodnutí, nikoliv pro účely pořizování územního plánu. Odpůrkyně proto neměla povinnost se jím při pořizování napadeného územního plánu řídit, nanejvýš by k němu mohla podpůrně přihlídnout při zvažování proporcionality navrhovaného řešení, pokud by se jí takové informace dostalo. To vyplývá již ze samotného znění ustanovení § 4 odst. 2 stavebního zákona, který stanoviska dělí dle písm. a) citovaného ustanovení na *závazná stanoviska pro rozhodnutí a pro jiné úkony stavebního úřadu nebo úkony autorizovaného inspektora podle tohoto zákona, nestanoví-li zvláštní právní předpis jinak*, a dle písm. b) citovaného ustanovení na *stanoviska, která nejsou samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jejichž obsah je závazný pro politiku územního rozvoje a pro opatření obecné povahy podle tohoto zákona*. Odpůrkyně byla při pořizování územního plánu povinna se řídit obsahem stanovisek vydaných v režimu § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona, zatímco navrhovatelka se dovolává závazného stanoviska vydaného v režimu dle § 4 odst. 2 písm. a) stavebního zákona (k dané otázce viz též rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 29. 5. 2012, č. j. 63 A 1/2012-54, publikovaný pod č. 2740/2013 Sb. NSS). Závazné stanovisko, na které navrhovatelka poukázala, tedy nebylo pro pořizování napadeného územního plánu závazným.
40. Současně navrhovatelka nemůže úspěšně namítat ani to, že k tomuto závaznému stanovisku dostatečně nepřihlíží rozhodnutí o námitkách, protože závazné stanovisko bylo vydáno až po veřejném projednání návrhu napadeného územního plánu, přičemž navrhovatelka zůstala zcela pasivní a na existenci takového stanoviska nebo na podanou žádost o něj a o územní rozhodnutí ve vztahu ke spornému pozemku ve svých námitkách vůbec neupozornila. Správa CHKO se přitom ve stanoviscích a připomínkách uplatněných v průběhu pořizování napadeného územního plánu specificky k otázce zastavitelnosti plochy sporného pozemku nevyjadřovala (vyjadřovala se spíše obecně k problematice širšího okolí a nesouhlasila se zastavitelností pozemků na severozápadním okraji sídla S., nyní zařazených do plochy X), k čemuž ani neměla důvod, jelikož sporný pozemek nebyl navrhován do zastavitelných ploch. Procesní aktivita (upozornění na souhlasné závazné stanovisko a potenciální akceptovatelnost výstavby na sporném pozemku) byla tudíž ohledně této otázky na navrhovatelce, která však v tomto směru v procesu územního plánování nevyvinula prakticky žádnou aktivitu, přičemž tak neučinil ani její právní předchůdce. Nelze očekávat, že odpůrkyně bude reagovat na argumenty, s nimiž nebyla nijak obeznámena.
41. Na zákonnost napadeného územního plánu a procesu vedoucího k jeho vydání přitom nemohla mít žádným způsobem vliv ani skutečnost, že stavební úřad navrhovatelku neinformoval o zániku platnosti územně plánovací informace, kterou si od něj vyžádala, v důsledku nabytí účinnosti napadeného územního plánu. Vydané územně plánovací

informace nejsou podkladem, který by měl jakýkoliv význam při tvorbě nového územního plánu.

42. Soud konečně nemůže přisvědčit ani námitce, že argument nevyužitím sporného pozemku k výstavbě po dobu více než 10 let je nepřijatelný. Navrhovatelka nezpochybňuje, že by takto konstatovaný skutkový stav nebyl pravdivý. Byť se přitom soud neztotožňuje s odpůrkyní v tom, že by odůvodnění rozhodnutí o námitce tuto skutečnost jen konstatovalo, aniž by ji považovalo za relevantní, je třeba říci, že odpůrkyně uvedenou skutečnost uvedla též v kontextu s tím, že přístup k územnímu plánování se za tuto podstatnou dobu změnil. Dalším podstatným důvodem uvedeným v rozhodnutí je tak i změna reálných potřeb obce oproti původnímu územnímu plánu, spočívající ve zjištění předimenzovanosti stávajícího navrhovaného rozvoje obce a nevhodnosti rozvoje v některých lokalitách (zejména uvnitř CHKO na pohledově exponovaných lokalitách), v důsledku čehož došlo k redukci zastavitelných ploch. Odpůrkyně v odůvodnění dále poukázala na původně nesouhlasné stanovisko krajského úřadu podle § 50 odst. 8 stavebního zákona, které právě upozornilo na chybějící analýzu potřebnosti nových zastavitelných ploch a vynutilo si částečné omezení jejich rozsahu, a na polohu sporného pozemku v CHKO. Z rozhodnutí o námitce tak vyplývá, že i kdyby snad argument dlouhodobějším nevyužitím zastavitelné plochy byl nepřiléhavý, odůvodnění rozhodnutí o námitkách poskytovalo i jiné důvody pro zamítnutí námítky. Navíc soud považuje za přijatelný i argument déletrvajícího nevyužití sporného pozemku k výstavbě. Navrhovatelkou citovaná pasáž rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 8. 2016, č. j. 5 As 175/2014-29, je kazuistická a týká se podstatně odlišné situace, takže není relevantním dokladem tvrzené irelevance pasivity vlastníka pozemku v oblasti územního plánování. Nic takového ve skutečnosti z praxe správních soudů nevyplývá, přičemž je zjevné, že v dané situaci, kdy odpůrkyně musela určitým způsobem redukovat původní předimenzované rozvojové plány obce, musela zvažovat rozumná kritéria pro výběr takových pozemků, jež budou vyňaty ze zastavitelných ploch, přičemž déletrvající pasivita vlastníka pozemku nepochybně jako dílčí důvod pro výběr takto dotčených pozemků může obstát, byť by se mělo jednat spíše o kritérium doplňující k důvodům dalším plynoucím z veřejných zájmů, jež je třeba v procesu územního plánování zohlednit. A právě tak tomu v případě sporného pozemku bylo, neboť je zjevné, že k jeho výběru přispěla v první řadě jeho lokace v CHKO, a to na pohledově směrem do nitra CHKO exponovaném okraji obce, v místech, kde Správa CHKO uplatňovala zásadní připomínky k podobě a rozsahu nové výstavby či podobě přestavby. Chybějící úsilí vlastníka sporného pozemku k jeho zástavbě v tomto směru má skutečně jen podpůrnou povahu. V této souvislosti nelze ani dovozovat nepřiměřenost přijatého řešení v napadeném územním plánu, jelikož odpůrkyně nebyla prostřednictvím námitek vůbec informována o přípravě výstavby na sporném pozemku, jež byla započata až v samém závěru procesu přijímání napadeného územního plánu. Lze tedy konstatovat, že tento návrhový bod není důvodný.
43. Ani námitka navrhovatelky, že napadený územní plán byl vydán v rozporu s požadavky plynoucími z jeho zadání a ze ZÚR, není důvodná. Nejprve je vhodné uvést, že opatření obecné povahy lze zrušit pro rozpor s nadřazenou územně plánovací dokumentací jen za předpokladu, že je pro to dán závažný důvod (srovnej např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010-185). Jedním z vytýčených cílů zadání územního plánu v projednávané věci bylo upřesnění požadavků vyplývajících ze ZÚR, mj. požadavku na zachování funkční a urbanistické celistvosti sídel včetně jejich přiměřeného rozvoje, a to v kontextu jejich polohy v CHKO. V tomto směru zadání územního plánu

zcela jasně deklarovalo, že stávající zastavitelné plochy budou prověřeny s ohledem na jejich (aktuální) zastavěnost a na reálné podmínky jejich dalšího využití. Přednostně měly být k zástavbě využívány plochy uvnitř zastavěného území (plochy přestavby). Dle odůvodnění napadeného územního plánu byly vzhledem k předpokládanému demografickému vývoji obce S. zajištěny možnosti bytové výstavby převyšující reálné potřeby obce, rozsah stávajících zastavitelných pozemků tak bylo potřebné snížit. Je zároveň pravdou, že ve svých závazných stanoviscích Správa CHKO podmiňovala výstavbu na pozemcích v CHKO (tedy i na sporném pozemku) podrobnými limity maximální zastavěné plochy pozemků a velikosti, výšky, tvaru a charakteru (podoby) zástavby.

44. ZÚR přitom stanovují požadavek na přiměřený rozvoj sídel, přičemž ten musí z logiky věci vycházet již z konkrétních potřeb a podmínek každé jednotlivé obce. V projednávané věci byla zásada vytvoření prostoru pro přiměřený rozvoj sídla obce stanovena vedle dalších, mnohdy protichůdných zásad, a to včetně požadavku na ochranu krajinného rázu. Lze se tedy ztotožnit s tvrzením odpůrkyně, že přiměřený rozvoj sídla neznamená rozvoj „za každou cenu“ a v každém místě obce. Změna funkčního využití některých zastavitelných ploch na nezastavitelné v reakci na potřebu zvýšené ochrany krajinného rázu uvnitř CHKO sama o sobě nutně neznamená porušení cíle přiměřeného rozvoje sídel, neboť odpůrkyně mohla zcela legitimně extenzivní rozvoj obce v podobě vymezení zastavitelných ploch nasměrovat do těch částí svého území, které nejsou součástí CHKO a kde nehrozí zásah do krajinného rázu, stejně jako by mohla namísto rozvoje extenzivního vsadit např. na rozvoj intenzivní stanovením volnějších parametrů pro výstavbu v jádru obce, čímž by umožnila zvýšení kapacity obytné výstavby na již zastavěných plochách a v dosavadních prolukách. Lze si dokonce představit, že obec bude klást zvýšený důraz na ochranu životního prostředí a územním plánem spíše omezí rozsah budoucí výstavby, zejména jestliže by další rozvoj byl z hlediska zachování významných přírodních hodnot nežádoucí a potřeba ochrany životního prostředí by odůvodňovala cílené přesměrování eventuálního tlaku na rozvoj nové výstavby do jiných obcí. Lze tedy shrnout, že obec musí při plnění různorodých požadavků ZÚR tyto konkretizované cíle územního plánování (viz § 18 stavebního zákona) vzájemně vyvažovat a hledat odpovídající kombinaci naplnění těchto principů v kontextu svých, mnohdy jedinečných místních podmínek, aniž by bylo namísto některý ze ZÚR vytyčených principů absolutizovat tak, jak to činí navrhovatelka ve vztahu k zásadě rozvoje sídel. Řešení, k němuž odpůrkyně v napadeném územním plánu dospěla, přitom zjevně je způsobilé zajistit prostor pro očekávaný rozvoj obce, neboť vymezuje i po redukci zastavitelných ploch na severozápadním okraji obce, jež se dotkla mj. i sporného pozemku, dostatečný prostor pro novou výstavbu především mimo území CHKO a v rámci CHKO pak formou přestavby zahrádkářských osad a vyplněním mezer v již vybudované zástavbě.
45. Pokud dále navrhovatelka namítá zvýhodnění některých vlastníků, u jejichž pozemků byla možnost zastavitelnosti plynoucí z původní územně plánovací dokumentace ponechána, jedná se opět o námitku spadající do posouzení proporcionality napadeného územního plánu, jejíž řešení je přímo závislé na obsahu a podobě námitek vznesených navrhovatelkou. Jak přitom bylo zmíněno již shora, navrhovatelka v námitkách žádné důvody pro svůj nesouhlas s navrženým řešením neposkytla, proto by závěr o případné nepřiměřenosti napadeného územního plánu mohl soud vyslovit jen výjimečně, pokud by z odůvodnění napadeného územního plánu nebo jeho obsahu zjevně vyplývala

diskriminační povaha přijatého řešení, resp. svévolný zásah do práv navrhovatelky bez racionálního důvodu pro jejich omezení.

46. Svévolné zacházení přitom nelze shledat v souvislosti s namítaným porušením celistvosti zástavby obce, ani s tvrzeným nerovným zacházením s navrhovatelkou v porovnání s ponecháním pozemků p. č. X a p. č. X v zastavitelných plochách. V první řadě je nutné upozornit navrhovatelku na její omyl, pokud považuje plochy soukromé a vyhrazené zeleně (X) za plnohodnotně zastavitelné. Na těchto plochách je totiž výstavba (zejména bytová, o niž navrhovatelka na sporném pozemku usiluje) takřka vyloučena (srov. regulativy na str. 31 napadeného územního plánu, podle nichž jsou povoleny jen garáže, skleníky, altány, bazény apod. na max. 10 % plochy pozemku). O zachování zastavitelnosti pozemku v obdobném rozsahu jako v původním územním plánu tak lze hovořit jen u střední a jihovýchodní části pozemku p. č. X, který je zařazen do plochy venkovského bydlení v rodinných domech (X). I manželé V., s nimiž se navrhovatelka srovnává, byli tedy napadeným územním plánem podstatně omezeni v dosavadní možnosti výstavby na svých pozemcích. Navíc v průběhu procesu přijetí napadeného územního plánu bylo toto omezení dále zpřísněno (a nikoliv zmírněno, jak dovozuje navrhovatelka), neboť zatímco v původním návrhu měl být pozemek p. č. X celý v zastavitelné ploše, v návrhu ve fázi veřejného projednání byla do prakticky nezastavitelné plochy X zařazena i část tohoto pozemku. Celistvost sídla ponecháním větší části pozemku p. č. X v zastavitelných plochách pak narušena není, jelikož severozápadní hranice zastavitelné plochy na tomto pozemku navazuje na rozhraní mezi plochami venkovského bydlení a zahrádkovými osadami na jihozápad od něj. Z uvedeného tedy nelze dovodit, že by napadený územní plán nějakým způsobem nerespektoval zadání územního plánu a byl s ním v příkrém rozporu. Proklamovaná urbanistická a funkční celistvost sídel nebyla napadeným územním plánem zásadní měrou narušena. Jakkoliv si stejně tak lze z hlediska urbanistického představit hranice sídla v podobě navržené původním územním plánem, řešení zjištěného konfliktu plošného rozvoje sídla na jeho severozápadní straně s ochranou krajinného rázu CHKO vypuštěním dílčí části původní zastavitelné plochy X, resp. X v rozsahu sporného pozemku a pozemků okolních nevede ke vzniku zástavby odtržené od hlavní zastavěné plochy sídla ani k narušení zástavby neorganickými klíny či ostrovy zemědělských a jiných nezastavěných ploch, nelze mu tak po stránce požadavku na udržení celistvosti sídel, jenž je projevem jednoho ze základních pilířů územního plánování (soudržnost společenství obyvatel), nic vytknout. Výběr z více možných variant budoucího vedení hranice zastavěného území obce je plně v rukou odpůrkyně a spadá nepochybně do rozsahu jí realizovaného práva na samosprávu.
47. Naopak přerážení nynějších zastavitelných ploch X a X, na něž navrhovatelka poukazuje, do nezastavitelného území by vytvořilo v rámci zastavěného území zcela neorganické mezery v již z převážné míry zformované linii zástavby a nepochybně by zásadním způsobem kolidovalo s urbanistickými požadavky na výstavbu a potažmo i se zásadou tvorby celistvé sídelní zástavby. Pozemky v plochách X a X tak nejsou ve stejné výchozí pozici jako sporný pozemek, který se nachází v části bývalé plochy X, kde ještě žádná zástavba na severovýchodní straně komunikace, resp. žádná jednotná linie zástavby nevznikla. Odlišné zacházení s těmito pozemky je tedy odůvodněno odlišnou výchozí pozicí těchto pozemků v době přijetí napadeného územního plánu. Skutečnost, že se na daných pozemcích aktivně připravovala výstavba, v tomto směru není jediným důvodem, proč byly ponechány v zastavitelných plochách.

48. Pokud přitom je na str. 53 textové části napadeného územního plánu zmíněno, že k úpravám využitelnosti jednotlivých zastavitelných ploch bylo přistoupeno po dohodě s určeným zastupitelem, a zpracovatel územního plánu uváděl, že byla prověřena přijatelnost ploch s uplatněnými podněty, tato konstatování nijak nepopírají zákonnost postupu při přijetí napadeného územního plánu. Skutečnost, že v mezích předurčených limity plynoucími z právních předpisů a stanovisek dotčených orgánů, resp. krajského úřadu závisí konečný výběr variant zásadní měrou na stanovisku obce, pro niž je územní plán zpracováván, je samozřejmá (jde o záležitost bytostně se dotýkající práva obce na samosprávu), přičemž stanovisko obce pořizovateli, resp. zpracovateli územního plánu tlumočí v souladu se zákonem právě pověřený zastupitel (srov. § 47 odst. 1 a 4, § 51 odst. 1 a 3 a § 53 odst. 1 stavebního zákona). Stejně tak skutečnost, že byl uplatněn určitý podnět k návrhu zadání či návrhu územního plánu, představuje okolnost odůvodňující konkrétní prověření a může být, jak již soud shora vysvětlil, subsidiárním kritériem, které při výběru mezi z hlediska veřejných zájmů rovnocennými řešeními lze vzít v potaz, neboť v takových případech lze v případě opominutí podnětu očekávat i případné podání námitek, jejichž nutnost zohlednění v pozdější fázi by mohla komplikovat a prodražovat celý proces, např. potřebou po provedení podstatné změny návrhu konat opakované veřejné projednání. Uvedená konstatování přitom rozhodně neuvádí, že názor určeného zastupitele či obsah podnětů by byly jedinými a určujícími kritérii pro podobu výsledného návrhu napadeného územního plánu. Jak již bylo vysvětleno, obsah správního spisu a odůvodnění napadeného opatření obecné povahy naopak dokládají, že zmíněné okolnosti skutečně hrály jen doplňující roli v procesu tvorby územního plánu a že rozhodující vliv na podobu schválené územně plánovací dokumentace měly ve skutečnosti věcná kritéria plynoucí ze stanovisek dotčených orgánů a urbanistická kritéria.
49. Na základě shora uvedeného se soud ani nedomnívá, že by ze strany odpůrkyně došlo k bezdůvodnému upřednostnění zájmů manželů V. tím, že jejich pozemky nebyly vyňaty ze zastavitelných ploch. Soud nejprve odkazuje na shora uvedenou skutečnost, že i podstatná část jejich pozemků byla dotčena zásadním omezením možnosti jejich zastavění, přičemž pohledem do grafické části napadeného územního plánu je také evidentní, že přijaté řešení bylo zasazeno do souladu s regulací vztaženou na pozemky na druhé straně komunikace vedoucí po jejich jihozápadním okraji, tj. obytná výstavba byla připuštěna jen v rozsahu odpovídajícím sousedním pozemkům. Důvod zrušení zastavitelnosti pozemků na severozápad od pozemku p. č. X přitom napadený územní plán vysvětlil zcela logickými důvody ochrany krajinného rázu, striktními požadavky Správy CHKO a nutností omezit rozsah naddimenzovaných rozvojových ploch v reakci na vyhodnocení vyžadované ustanovením § 53 odst. 5 písm. f) stavebního zákona a stanoviskem krajského úřadu, které jsou doloženy i obsahem správního spisu. Nejedná se tak o svévoli odpůrkyně a diskriminační přístup k navrhovatelce, jelikož lze nalézt racionální důvody, proč bylo s pozemkem p. č. X zacházeno odlišně oproti spornému pozemku, přičemž tyto důvody byly nad rámec povinností odpůrkyně v reakci na zcela neodůvodněnou námitku navrhovatelky též výslovně označeny v odůvodnění rozhodnutí o námitkách. Byť na závazné stanovisko, které navrhovatelka získala od Správy CHKO před vydáním napadeného územního plánu (ale o němž odpůrkyni neinformovala), naznačuje, že kompromisní řešení omezení rozvojových ploch nemuselo být z důvodů ochrany krajinného rázu až tak přísné, stále zde zůstává důvod potřeby redukce nadměrného rozsahu zastavitelných ploch a s ním spojená potřeba výběru ploch, které budou navraceny do nezastavitelného území. Výběr takových ploch na základě kritérií blízkosti k CHKO,

pohledové exponovanosti a déletrvajícího nevyužití pozemku k výstavbě je přitom zcela legitimní a nepochybně mohl jít nad rámec požadavků Správy CHKO.

50. Jelikož napadený územní plán v konfrontaci s uplatněnými návrhovými body obstál, soud návrh jako nedůvodný podle § 101d odst. 2 věty druhé s. ř. s. zamítl.
51. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Navrhovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměla úspěch. Ve věci úspěšná odpůrkyně je přitom malou obcí, která nemá vlastní úřad územního plánování, a proto v jejím případě lze považovat náklady na advokátní zastoupení za účelně vynaložené. Tyto náklady v celkové výši 12 342 Kč sestávají z odměny advokáta za tři úkony právní služby po 3 100 Kč [příprava a převzetí zastoupení, sepsí dupliky a účast u jednání v trvání do dvou hodin podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)] a tří paušálních částek jako náhrad hotových výdajů po 300 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. K tomu je třeba přičíst náhradu daně z přidané hodnoty ve výši 2 142 Kč odpovídající 21 % z uvedených částek, protože zástupce odpůrkyně je plátcem této daně.

Poučení :

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

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

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

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

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

Praha 27. února 2020

JUDr. Věra Šimůnková, v. r.
předsedkyně senátu

