



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

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

navrhovatele: **Ing. L. M.**

bytem X

zastoupen advokátem JUDr. Ondřejem Trubačem, LL.M., Ph.D.

sídlem Klimentská 1216/46, 110 00 Praha 1

proti

odpůrci: **Město Mnichovice**

sídlem Masarykovo náměstí 83, 251 64 Mnichovice

zastoupeno advokátem JUDr. Michalem Bernardem, Ph.D.

sídlem Klokotská 103, 390 01 Tábor

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – územního plánu m. M. č. j. X, schváleného usnesením Zastupitelstva m. M. dne X, č. X,

takto:

- I. Návrh se odmítá v části, v níž navrhovatel brojí proti regulaci týkající se pozemku p. č. X v katastrálním území M. u Ř. a o. M.**
- II. Ve zbývajících části se návrh zamítá.**
- III. Navrhovatel je povinen zaplatit odpůrci na náhradě nákladů řízení částku 12 342 Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce JUDr. Michala Bernarda, Ph.D., advokáta.**

Odůvodnění:

I. Obsah návrhu na zrušení části opatření obecné povahy

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.“), podaným dne 10. 10. 2019, domáhá zrušení v záhlaví označeného opatření obecné povahy (dále jen

„napadené OOP“), a to v části zařazující pozemky p. č. X (zahrada), p. č. X (zahrada), p. č. X (zahrada), p. č. X (zahrada) a p. č. X (zahrada), vše v katastrálním území M. u Ř. (není-li uvedeno jinak, nachází se všechny dále uváděné pozemky v tomto katastrálním území), do funkční plochy louky a pastviny. Navrhovatel tvrdí, že je vlastníkem těchto pozemků, neboť spadají do společného jmění manželů, přičemž jsou zapsány na listu vlastnictví č. X pro katastrální území M. u Ř. a o. M.

2. Navrhovatel uvádí, že shora uvedené pozemky byly předchozím územním plánem z roku X vymezeny jako „ochranná zeleň“, zatímco v napadeném OOP jsou vymezeny v nezastavěném území jako funkční plocha LP „louky a pastviny“. Navrhovatel v průběhu pořizování napadeného OOP požadoval, aby byly pozemky zařazeny do plochy pro bydlení a podal k tomu námitky. Odpůrce se však s jeho námitkami řádně nevypořádal. Napadené OOP je navíc neproporcionální, neboť některé pozemky byly zařazeny do zastavitelného území, přestože v předchozím územním plánu zastavitelné nebyly. Naopak jiné obdobné pozemky nebyly zařazeny do zastavitelného území, aniž by to odpůrce jakkoli zdůvodnil.
3. Dále navrhovatel rekapituluje, že v námitkách ze dne X požadoval zařazení pozemků do plochy pro bydlení s ohledem na to, že okolí pozemků bylo z velké části zastavěno. Pozemky podle navrhovatele tvoří stavební proluku, jejíž zastavění je logické a koncepční. Pozemky jsou navíc o. Tomu odpůrce nevyhověl s odůvodněním, že má m. dostatečné plochy volných pozemků k bydlení a k dalším plochám není schopno zajistit dostatečnou infrastrukturu a odpovídající počet žákovských míst v mateřské a základní škole. V dalších námitkách navrhovatel navrhoval zařazení pozemků do plochy s využitím bydlení v krajině. Tyto námitky měl odpůrce za bezpředmětné s odůvodněním, že daná lokalita nebyla předmětem opakovaného veřejného projednání. Omezení a zásahy do práv dotčených osob přitom je třeba dle navrhovatele opřít o ústavně legitimní a zákonné cíle a lze učinit jen v nezbytné míře, co nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle (v tomto kontextu navrhovatel odkazuje na judikaturu N. s. s.).
4. Pozemky s funkčním využitím jako louky a pastviny lze dle § 14 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška č. 501/2006 Sb.“) primárně využívat jako trvalý travní porost s odpovídajícím způsobem hospodaření a dle doplňujícího regulativu ho lze ohradit pouze dočasnými e. o. o výšce maximálně X metrů nebo dřevěnými bradly významně neomezujícími migraci drobných zvířat. Pozemky navrhovatele se však nachází v území, jež je z velké části zastavěno objekty určenými k bydlení a též k výrobě. Typově se jedná o oblast smíšeně obytnou. Dotčené pozemky jsou umístěny na vnitřní hranici dvou samostatných souvisle zastavěných či zastavitelných území obce, tedy *de facto* v i. o. a tvoří fakticky proluku. Pozemky jsou navíc v souladu s územním rozhodnutím z p. X o. p. z d. p. s v. b. Jejich skutečné využití v souladu s napadeným OOP jako louky a pastviny je s ohledem na okolní zástavbu nereálné, čímž se odpůrce navzdory námitkám nezabýval. Napadené OOP podle navrhovatele nerespektuje reálný stav věci a navíc jím zamýšlený cíl nelze fakticky realizovat.
5. Skutečné realitě pak podle navrhovatele neodpovídá ani tvrzení odpůrce o nedostatečné infrastruktuře a počtu žákovských míst ve školách. Navrhovatel připomíná, že v letech X až X odpůrce tvrdil, že na jeho pozemcích bude možné v budoucnu vybudovat objekty k bydlení, načež navrhovatel v souladu se stanoviskem odpůrce investoval X Kč do v. a k.

p. vedoucí při hranici pozemku p. č. X. Odpůrce mimoto obdržel dotaci na rozšíření kapacity stávající ČOV a v roce X bylo toto rozšíření realizováno. Kapacita základní a mateřské školy byla taktéž navýšena a s ohledem na pokračující růst počtu obyvatel se předpokládá pokračování v této tendenci. Zařazením dotčených pozemků do funkčního vymezení louky a pastviny tedy odpůrce postupoval v rozporu s důvodným očekáváním navrhovatele. Za nedůvodný pokládá navrhovatel také názor odpůrce, že k pozemkům nevede komunikace s dostatečnou šířkou veřejného prostranství. Komunikace totiž splňuje regulativ uvedený ve výrokové části napadeného OOP, podle níž je maximální délka komunikace bez možnosti otočení X metrů. Dotčené pozemky se nenachází ani ve volné krajině, neboť jsou obklopeny zastavitelným územím. Změnou využití pozemků by tak nedošlo k rozrůstání sídelních oblastí do okolní krajiny, pouze by došlo k logickému uzavření zastavitelných ploch. Změna využití pozemků by tedy neodporovala ani Zásadám územního rozvoje S. k.

6. K neproporcionalitě napadeného OOP navrhovatel tvrdí, že například došlo ke změně využití lokality X, jež byla dříve nezastavitelná. Na rozdíl od pozemků navrhovatele nebyly pozemky v lokalitě X o. a jejich rozloha je několikanásobně větší. Obdobné platí i o pozemcích v lokalitě P. N., které byly ochrannou zelení a nyní mohou sloužit k bydlení m. typu, což navrhovatel považuje za diskriminační. Odpůrce nevysvětlil, proč dal přednost rozsáhlejším a neoploceným pozemkům před pozemky navrhovatele. Bylo-li argumentováno nemožností rozšiřovat oblast zastavitelného území z důvodu pravidel stanovených v Zásadách územního rozvoje S. k., mělo tak být postupováno i ve vztahu k lokalitám X a P. N. Závěrem navrhovatel uvádí, že napadené OOP bylo odůvodněno podle stavu, který tu byl v roce X a který se od té doby výrazně změnil.

II. Obsah vyjádření odpůrce

7. Odpůrce je přesvědčen o tom, že napadené OOP bylo pořízeno a vydáno v souladu se zákonem, a dodává, že bylo přezkoumáno ze strany K. ú. S. k., který neshledal žádnou nezákonnost. K. s. v P. zamítl jako nedůvodné návrhy vedené pod sp. zn. 43 A 161/2018, 54 A 159/2018 a 51 A 27/2019, jejichž předmětem bylo též napadené OOP. Odpůrce cituje z judikatury správních soudů týkající se problematiky opatření obecné povahy a jejich přezkumu, přičemž mimo jiné zdůrazňuje, že soudy mají postupovat zdrženlivě a v zásadě nezasahovat do otázek využití území v jednotlivých o. Pouze výjimečně by měly přistoupit ke zrušení opatření obecné povahy, a to tehdy, je-li zvláště závažným způsobem porušena zásada proporcionality. Ve vztahu k pozemkům navrhovatele pak odpůrce uvádí, že v předchozím územním plánu bylo jejich funkční vymezení téměř stejné – původně šlo o zemědělskou půdu (nikoli o ochrannou zeleň, jak tvrdí navrhovatel) a nyní jsou zařazeny do plochy LP „louky a pastviny“. Původní územní plán nerozlišoval mezi ornou půdou a loukami a pastvinami, vše bylo označováno jako zemědělská půda. Nové OOP již toto rozlišuje. Navrhovatel dle odpůrce nemá právo na určení funkčního vymezení svých pozemků v územním plánu. V tomto kontextu odpůrce odkazuje na rozsudek N. s. s. ze dne 27. 7. 2017, č. j. 9 As 302/2016-68, dostupný stejně jako ostatní rozhodnutí správních soudů na www.nssoud.cz.
8. Odpůrce uvádí, že nepochybně aktivní procesní legitimaci navrhovatele, nýbrž jeho aktivní věcnou legitimaci. Je přesvědčen, že napadeným OOP nedošlo a nemohlo dojít k zásahu do hmotných práv navrhovatele, neboť nebylo změněno funkční využití jeho pozemků. Charakter pozemků navrhovatele se nezměnil, navrhovatel nemohl a ani nyní

nemůže realizovat na svých pozemcích jakékoli stavby pro bydlení. Z tohoto pohledu napadené OOP navrhovatelovy pozemky nikterak nemění.

9. K řešení přijatému napadeným OOP odpůrce konstatuje, že původní územní plán řadil pozemky navrhovatele mimo zastavitelné území. V návrhu napadeného OOP byly pozemky zařazeny mezi louky a pastviny, přičemž pořizovatel vycházel ze skutečného stavu pozemků, které byly tou dobou (i nyní) zatravněné. Pozemky navrhovatele jsou v k. n. vedeny jako orná půda a jsou součástí z. p. f. Navrhovatelovy pozemky sice jsou v blízkosti zastavěných pozemků, urbanistickou ideou napadeného OOP však bylo ponechat průchod mezi pozemky v ploše OP „*orná půda*“ a v ploše LP „*louky a pastviny*“. Ani původním územním plánem nebyly pozemky navrhovatele určeny k bydlení. Navrhovatelovu námitku odpůrce vypořádal dle svého mínění adekvátně a poměrně obsáhle, přičemž srozumitelně vysvětlil, proč jeho pozemky nebyly vhodné k výstavbě. Pozemky se nacházely na okraji sídla M. (byť leží v katastrálním území M. u Ř.), přičemž bylo žádoucí zdůraznit hranice mezi sídly M. a M. ponecháním volné krajiny a nezastavěného území. Okolní zástavba byla převzata z předchozího územního plánu; rozvoj okolní zástavby, jenž je z urbanistického hlediska nežádoucí, byl omezen stanovením vyššího koeficientu zeleně a nižší výškou zástavby. Rozšířením zástavby na pozemky navrhovatele by došlo ke srůstání sídel a k potlačení hranic mezi nimi, což by bylo v rozporu s urbanistickou koncepcí. Obdobně bylo postupováno i jinde v okrajových částech sídel. V souvislosti s tím odpůrce poukazuje na rozsudek zdejšího soudu ze dne 19. 6. 2019, č. j. 43 A 161/2018-104, který se týkal zastavění pozemku p. č. X nacházejícího se v těsné blízkosti pozemků navrhovatele. V blízkosti pozemků navrhovatele se sice nachází rodinné domy, ty však byly postaveny ještě v 90. letech minulého století. Při tvorbě napadeného OOP byla tato práva nabytá v minulosti a faktický stav v území vzaty v úvahu, proto je v lokalitě několik ploch vymezeno pro trvalé bydlení, přestože Š. jako celek nejsou pro trvalé bydlení vhodné.
10. Odpůrce popírá tvrzení navrhovatele, že bylo v minulosti vyhověno jeho požadavkům na vymezení pozemků jako zastavitelných ploch. Rozvoj je situován do vhodnějších lokalit a je omezen kapacitou technické infrastruktury a občanské vybavenosti, která se nyní nachází na hranici své únosnosti. Ploch pro zástavbu je v o. dostatek. Podle odpůrce není ani pravdou, že by byly pozemky navrhovatele ze všech stran bezprostředně obklopeny zastavitelným územím. Plocha TI je podle něj rovněž loukou, byť se na ní částečně nachází f. e.
11. Dále odpůrce vysvětluje, že současná kapacita ČOV je X EO (ekvivalentních obyvatel), z toho má odpůrce k dispozici X EO a zbývajících X EO je vyhrazeno pro o. V. Současný nátok odpadních vod na ČOV z M. odpovídá asi X EO. Aktuálně se očekává napojení místní části M., čímž se současná zátěž zvýší asi o X EO. Zbýající kapacitu je třeba rezervovat pro stávající objekty, které se postupně napojují na k., a dále pro objekty na stavebních pozemcích, kde výstavba nepodléhá etapizaci. Co se kapacity školy týče, v roce X měla m. základní škola kapacitu X dětí. Dnes je kapacita ve dvou objektech X dětí. V roce X navštěvovalo školu X dětí, v z. X nastoupilo do školy o dalších X dětí více. Navzdory investicím do nástavby nových učeben otevřených v roce X, je kapacita školy opět vyčerpána. Odpůrce tak stojí před otázkou, kde se budou děti od školních let X a X učit, a to i přesto, že letos byla dokončena nová tělocvična a šatny a nyní se projektuje školní jídelna s kapacitou X strávníků. Ve vztahu k mateřské škole odpůrce uvádí, že

v roce X nebylo možné při zápisu přijmout X tříletých dětí. Přestože je i mateřská škola neustále rozšiřována, současná kapacita činí X dětí.

12. Odpůrce konstatuje, že celá lokalita Š. je nedostatečně dopravně obsluhována. Pátevní komunikace je úzká, míjení dvou vozidel je problematické. Automobily se musí složitě vyhýbat na křižovatkách či v zapuštěných vjezdech do nemovitostí. Problematické je místo samotného vjezdu do lokality, kde je rozšíření komunikace nemožné. Komunikace nebyla vybudována podle zákona a příslušné technické normy, proto se na některé úseky vejde pouze jedno vozidlo. Š. jsou navíc výše položenou lokalitou s vyšším výskytem sněhových srážek a náledí. Vymezování dalších ploch k bydlení je zcela nevhodné, neboť by došlo ke zvýšení dopravy na zcela nevhodných cestách. Tvzení navrhovatele, že cesta splňuje podmínku maximální délky komunikace bez možnosti otočení, není pravdivé ve vztahu k ploše pro bydlení, ale pouze k ploše luk a pastvin či chat. Z existence o. kolem pozemků navrhovatele pak podle odpůrce nelze dovozovat jakékoli legitimní očekávání. Navrhovatel ve své žádosti sám uváděl, že o. bude sloužit jako ochrana před zvěří, která okusovala výpěstky, a před zcizením. V. p. pak navrhovatel realizoval v době, kdy mu bylo známo, že příslušný pozemek není zastavitelný. Správní orgány přitom neměly důvod p. nepovolit a nemusely kontrolovat, s jakým úmyslem o ni bylo žádáno.
13. Ve vztahu k namítané nepřiměřenosti napadeného OOP odpůrce objasňuje, že plocha X byla zastavitelná i podle předchozího územního plánu a regulace byla nyní převzata v zájmu předvídatelnosti a ochrany dobré víry vlastníků. Pozemky v lokalitě X jsou zařazeny do plochy SZ „sady a zahrady“, a tedy na ně nelze umísťovat stavby pro bydlení. Z tohoto pohledu tedy není napadené OOP neproporcionální. K porovnávání s jinými plochami se vyjádřil K. s. v P. v rozsudku ze dne 18. 10. 2019, č. j. 51 A 27/2019-102, na jehož odůvodnění odpůrce odkazuje.

III. Replika navrhovatele

14. Navrhovatel ve své replice předně označuje za irelevantní to, že zdejší soud v jiných soudních řízeních neshledal návrhy na zrušení napadeného OOP důvodnými. Dále navrhovatel uvádí, že legitimně očekával, že v napadeném OOP budou jeho pozemky vymezeny jako zastavitelné, a to proto, že investoval X Kč do vybudování v. a k. p. vedoucí k hranici pozemku p. č. X na základě smlouvy o spolupráci uzavřené s odpůrcem. Skutečnost, že pozemky navrhovatele byly v souladu s územním rozhodnutím ze dne X o. p. z d. p. s v. b. v čelní straně, též svědčí o jeho legitimním očekávání. Navrhovatel rozporuje tvrzení odpůrce, který uvedl, že jeho povinností nebylo kontrolovat, z jakého důvodu a s jakými úmysly navrhovatel žádal o p. Jen stěží si totiž lze představit situaci, kdy by navrhovatel žádal o zřízení p. při pochybnostech, zda dojde ke změně funkčního vymezení pozemků na zastavitelné. Navrhovatel nepochybně legitimně očekával, že ke změně ohledně zastavitelnosti dojde, a proto též požádal o změnu funkčního využití pozemků. Zařazení dotčených pozemků mezi louky a pastviny je pak nejen v rozporu s legitimním očekáváním navrhovatele, ale též v rozporu s realitou, neboť regulativy umožňují o. toliko dočasným e. o. o výšce maximálně X metru.
15. S názorem odpůrce, že jeho námitky byly adekvátně vypořádány, navrhovatel rovněž nesouhlasí. Odpůrce totiž nereflektoval vývoj ohledně ČOV a školských zařízení, k němuž došlo od roku X. Vágní odůvodnění rozhodnutí o námitkách se odpůrce snaží dohánět ve vyjádření k návrhu na zrušení napadeného OOP. Z argumentace odpůrce je nicméně patrné, že kapacita ČOV aktuálně není naplněna, a proto odkaz na odůvodnění

námitek z roku X nemůže obstat. Navíc lze předpokládat, že kapacitní možnosti byly již zohledněny v době, kdy navrhovatel investoval do vybudování v. a k. p. Spočíval-li důvod pro nevyhovění žádosti navrhovatele v nedostatečné kapacitě školských zařízení, pak měl odpůrce náležitě zdůvodnit, proč některé pozemky byly zařazeny do zastavitelného území, a pozemky navrhovatele nikoli.

16. Napadené OOP je dle mínění navrhovatele v rozporu s čl. 206 Zásad územního rozvoje S. k., neboť jeho pozemky jsou *de facto* prolukou, která má být při vymezování zastavitelných ploch preferována. Napadené OOP je též neproporcionální, jelikož přinejmenším pozemky p. č. X, X, X, X, X, X, X, X, X, X, X, X a další navrhovatelem konkrétně jmenované pozemky v katastrálním území M. u Ř. byly zařazeny do zastavitelného území, přestože v původním územním plánu byly podobně jako pozemky navrhovatele zařazeny mezi ochrannou zeleň. Navrhovatelovy pozemky jsou obklopeny zástavbou, a tak je logické, aby byly zastavitelné. Mimoto byly i pozemky p. č. X a X, jež jsou ve vlastnictví zastupitele odpůrce, nově zařazeny mezi zastavitelné pozemky, přestože se nejedná o pozemky nacházející se v blízkosti centra o., přičemž tento krok nebyl nikterak vysvětlen. Odpůrce tudíž postupoval diskriminačně.

IV. Podstatný obsah správního spisu

17. Soud z jemu předloženého spisového materiálu zjistil, že pozemky p. č. X, p. č. X, p. č. X, p. č. X a p. č. X byly podle původního územního plánu z roku X jediným pozemkem a byly zařazeny do funkční plochy „zemědělská půda“ (viz grafická část původního územního plánu odpůrce z k. X, NÁVRH – č., díl X komplexní urbanistický návrh). Pokud z grafické části původního územního plánu (konkrétně z dílu X nazvaného „Územní plán m. M.“) zveřejněné na webových stránkách odpůrce <https://www.X>, vyplývá, že dotčené pozemky (toho času evidované pod jediným p. č. X) byly zařazeny do nezastavitelné funkční plochy „krajinná zeleň“, odpůrce v tomto směru k dotazu soudu dostatečně vysvětlil, že zastupitelstvem o. schválené znění původního územního plánu neobsahovalo grafickou část v elektronické podobě a že zveřejněná elektronická podoba vznikla zpětnými úpravami grafické části (později zrušené) změny č. X původního územního plánu, takže ji lze považovat pouze za informativní dokument, který může obsahovat nedoplněním určité odchylky od skutečně schváleného stavu.
18. Dne X bylo schváleno zadání nového územního plánu odpůrce a v návaznosti na to byl vypracován koncept územního plánu. V hlavním výkresu z X byly všechny dotčené pozemky zařazeny do plochy LP – „louky a pastviny“. Koncept územního plánu byl projednán dne X. Dne X podal navrhovatel námitku k tomuto konceptu, v níž ve vztahu k pozemkům p. č. X, p. č. X, p. č. X a p. č. X namítal, že nebylo vyhověno jeho žádosti o změnu funkčního využití. Žádost přitom byla dle navrhovatele řešena již v roce X a odpůrce s ní tehdy souhlasil. O souhlasu odpůrce mělo dle navrhovatele dále svědčit to, že navrhovatel uzavřel s odpůrcem smlouvu o spolupráci, na základě které byly zřízeny k. a v. o. pro budoucí p. s., které měly být na pozemcích realizovány po schválení územního plánu. Navrhovatel se proto cítil být návrhem napadeného OOP silně poškozen a žádal o změnu funkčního využití pozemků. Ke své námitce doložil sdělení odpůrce ze dne X, z něhož se podává, že při projednávání konceptu územního plánu bude vyhověno společné námitce navrhovatele a dalších dotčených vlastníků ze dne X proti zařazení oblasti Š. do rekreační oblasti a jejich požadavku na zařazení do obytné oblasti, s tím, že oblast bude rozlišena podle stávajícího stavu. V přípise ze dne X je pak uvedeno, že vzhledem k tomu, že bylo původně vyhověno žádosti o změnu funkčního využití pozemku a že na základě

doporučení M. p. m. r. byla zrušena X. změna územního plánu odpůrce, lze v případě přetrvávajícího zájmu podat do X podnět na změnu funkčního využití pozemku. Navrhovatel dále doložil žádost ze dne X, v níž žádal o změnu funkčního stavu u pozemků p. č. X a X. Dle předložené smlouvy o spolupráci uzavřené mezi navrhovatelem a odpůrcem dne X měl navrhovatel zájem o připojení svého pozemku p. č. X na v. a k. p. a za tímto účelem poskytl odpůrci částku X Kč.

19. Následně byly schváleny pokyny pro zpracování návrhu územního plánu a dne X byl veřejně projednán návrh napadeného OOP (územního plánu odpůrkyně). V návrhu (výkres z X) byly pozemky p. č. X, X, X, X a X nadále zařazeny v ploše LP. V námitkách ze dne X navrhovatel nesouhlasil se zařazením prvních čtyř ze zmíněných pozemků do plochy LP a navrhoval jejich změnu na pozemky určené pro bydlení a současně jejich zařazení mezi zastavitelné pozemky. Argumentoval přitom umístěním pozemků v i. o., nesplněním požadavky na zajištění reálného a účelného využití ploch, rozporem s účelem územního plánování či dostupností k veřejné infrastruktuře, jakož i tím, že se přinejmenším v letech X až X mohl oprávněně domnívat, že dojde ke změně funkčního využití pozemků. Námitkám navrhovatele nebylo vyhověno s odůvodněním, že pozemky navrhovatele byly i původním územním plánem řazeny do nezastavitelného území, že odpůrce má dostatečné plochy volných pozemků pro bydlení a k dalším plochám není schopen zajistit nezbytnou technickou infrastrukturu. Vymezení nových zastavitelných ploch by navíc odporovalo zadání územního plánu a politice územního rozvoje.
20. Dne X se konalo opakované veřejné projednání upraveného návrhu napadeného OOP. V grafické části (hlavní výkres z X) byly pozemky p. č. X, X, X, X a X stále v ploše LP. Navrhovatel podal dne X proti upravenému návrhu námitky, přičemž opětovně nesouhlasil s funkčním vymezením pozemků p. č. X, X, X a X a žádal o jejich zařazení do plochy „bydlení v krajině“. Uváděl, že tyto pozemky mají být dle návrhu napadeného OOP využívány především k ch. z. z., avšak nachází se v oblasti zastavěné objekty k rekreaci a bydlení, tvoří faktickou proluku a jejich skutečné využití v souladu s návrhem napadeného OOP je nereálné. Navrhovatel upozorňoval též na to, že pozemky byly o. ze tří stran a aktuálně mělo dojít k dokončení o. Navrhovatel opakovaně zmiňoval, že pozemky jsou napojeny na veřejnou infrastrukturu a že ve vztahu k nim nemohou být relevantní argumenty týkající se nedostatečné kapacity ČOV či mateřské a základní školy a nevyhovující dopravní obslužnosti lokality. Dovolával se také svého legitimního očekávání. Navrhovatelovy námitky byly vyhodnoceny jako bezpředmětné s odůvodněním, že dotčená lokalita nebyla předmětem opakovaného veřejného projednání. Upravený návrh napadeného OOP totiž byl projednáván jen v rozsahu úprav dle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“). Dále bylo k námitkám poznamenáno, že již vydaná územní rozhodnutí zůstávají v platnosti a nebudou napadeným OOP dotčena. Intenzifikace ČOV a nástavba základní školy odpovídaly nanejvýš potřebám zástavby pozemků v I. etapě výstavby, ale nelze na jejich základě rozšiřovat současné zastavitelné území o další plochy.
21. Druhé opakované veřejné projednání se uskutečnilo dne X. Dne X podal navrhovatel námitky, jež se obsahově shodovaly s námitkami již uplatněnými. Posun nastal ve vztahu ke stavbě o., ohledně níž navrhovatel tvrdil, že je již dokončena. Dále zdůrazňoval, že nedostatečná kapacita ČOV byla napravena tím, že byla rozšířena z X EO na X EO,

nedostatek míst ve školách byl napraven tím, že obec získala dotaci na vybudování nástavby budovy základní školy, a nevyhovující dopravní obslužnost není dána, jelikož stávající komunikace splňuje regulativ dle výrokové části návrhu napadeného OOP. Také tyto námitky byly označeny za bezpředmětné, neboť zařazení pozemků do plochy s rozdílným způsobem využití nebylo předmětem druhého opakovaného veřejného projednání. Navíc i dle původního územního plánu byly pozemky v nezastavěném území.

22. Podle konečného znění napadeného OOP, schváleného dne X, jsou tedy pozemky p. č. X, X, X, X a X zařazeny do plochy LP „louky a pastviny“ v nezastavěném a nezastavitelném území. V jejich těsném sousedství se nachází plochy OP „orná půda“ (na jihu), TI „technická infrastruktura“, B „bydlení v krajině“ a LP „louky a pastviny“ (na západě a severu) a plochy S „sportoviště“, B „bydlení v krajině“ a CH „chaty a zahrádky“ (na východě a severovýchodě) (viz hlavní výkres X). Při hranici pozemku p. č. X se nachází v. v. a s. k. (viz výkres veřejné technické infrastruktury – k. a v. h. X). V textové části výroku napadeného OOP (kapitola X) je mimo jiné uvedeno, že předchozí územní plán z roku X značně předimenzoval rozvojové plochy, které neodpovídaly odhadům vývoje počtu obyvatel. Není navrženo další rozšiřování zastavitelného území, naopak je řešeno posílení infrastruktury, která limituje další rozvoj m. Vzhledem k limitním kapacitám infrastruktury je navržena etapizace využití zastavitelných ploch. Pro etapy X a X se počítá s intenzifikací ČOV na X EO (ze stávajících X EO v roce X), zajištění kapacity školní jídelny a posílení zdroje vody, ve X. etapě má pak vedle naplnění předchozí etapy dojít k další intenzifikaci ČOV na kapacitu X EO. Urbanistická koncepce (kapitola X) nepočítá s další plošnou expanzí a zastavováním volné krajiny, ale vychází ze stávajícího stavu, který spíše drobnými zásahy upravuje a nastavuje tak, aby se m. stavebně lépe vyvíjelo. Napadené OOP navrhuje m. kompaktní a zelené. Rozvoj je plánován převážně ve stávajících hranicích, kde je mnoho nevyužitých pozemků a proluk.
23. Plocha LP je podle výrokové části napadeného OOP plochou zemědělskou ve smyslu § 14 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška č. 501/2006 Sb.“). Jejím hlavním využitím má být trvalý travní porost v zemědělském půdním fondu, hospodaření na trvalém travním porostu a chov zvířat. Podmíněně jsou přípustné dopravní infrastruktura, protierozní a protipovodňová opatření, stromořadí, remízy a meze pro ekologickou stabilizaci krajiny, drobné stavby církevní, mobiliář pro rekreaci a turistiku, nezbytná technická infrastruktura a lehké stavby pro chov zvířat. Nepřípustné jsou stavby nesouvisející se zemědělským hospodařením, zejména čerpací stanice pohonných hmot, rekreační objekty, odstavná a parkovací stání, jakož i všechny další způsoby využití neuvedené jako hlavní nebo přípustné využití. Podle doplňujícího regulativu se o. připouští pouze dočasnými e. o. o výšce maximálně X metru nebo dřevěnými bradly, která rovněž zásadním způsobem neomezuji migraci drobných zvířat. Ostatní způsoby o. volné krajiny jsou vyloučeny.
24. V rozhodnutí o námitkách je pak v reakci na námitky navrhovatele uvedeno, že pozemky p. č. X, X, X a X se nacházely v nezastavěném území i podle původního územního plánu z roku X. Odpůrce má dostatečné plochy volných pozemků pro bydlení a k dalším novým plochám není schopen zajistit nezbytnou technickou infrastrukturu a odpovídající počet žákovských míst ve školách. K pozemku navíc nevede komunikace s dostatečnou šířkou veřejného prostranství, požadovanou pro bydlení dle § 22 vyhlášky č. 501/2006 Sb. Vymezení nových zastavitelných ploch podle požadavku navrhovatele by bylo v rozporu se zadáním napadeného OOP a s politikou územního rozvoje, podle níž má být zajištěna

ochrana nezastavěného území a zachována veřejná zeleň. Dle zadání napadeného OOP pak má být pečlivě vážen vznik dalších zastavitelných ploch mimo zastavěné území a další zastavitelné plochy mají být vymezovány pouze v případě prokázání nemožnosti využít již vymezené zastavitelné plochy. Podle Zásad územního rozvoje S. k. pak má být preferováno využití rezerv v zastavěném území sídel, zejména proluk a přestavbových území, před vymezováním zastavěných ploch ve volné krajině. Také podle Politiky architektury a stavební kultury Č. r., jež byla schválena vládou v roce X, má být rozvoj m. primárně situován uvnitř zastavěného území prostřednictvím transformací již neužívaných lokalit a zároveň mají být chráněny a rozvíjeny hodnoty nezastavěného území a chráněna a rozvíjena krajina jako celek. Začlenění pozemků navrhovatele do plochy pro bydlení by mělo za následek rozrůstání sídel do krajiny mimo zastavěné území, což by bylo dle odpůrce v rozporu s citovanou politikou.

V. Průběh ústního jednání

25. V průběhu jednání účastníci setrvali na svém dosavadním stanovisku. Navrhovatel zdůraznil, že v letech X až X byl odpůrcem ujišťován v tom, že na pozemcích bude moci s., dokonce mu odpůrce povolil i o. pozemků. Proto byl velmi překvapen, když byl jeho pozemek zařazen do nezastavitelné plochy LP. Pokud se odpůrce dovolával na podporu přijatého řešení nedostatečných kapacit veřejné infrastruktury, je tento argument používán výběrově, jelikož severně od pozemků navrhovatele byla naopak povolena nová z. na mnohonásobně větších pozemcích (mj. ve vlastnictví z. m.), pro něž tato argumentace zjevně neplatila. Odpůrce v řadě případů přeřadil dosud nezastavitelné pozemky mezi pozemky zastavitelné, takže jeho argumentace o nemožnosti rozšiřování zastavitelných ploch je nepravdivá a nebyla použita vůči všem pozemkům ve m. Přijaté řešení považuje navrhovatel za nespravedlivé, jiným vlastníkům v podobných případech totiž bylo vyhověno. V případě pozemků navrhovatele nejde o rozšiřování zástavby do volné krajiny, ale o doplnění zástavby na pozemcích v proluce, které by nebylo nijak náročné z hlediska kapacit veřejné infrastruktury, protože by se jednalo nanejvýše o tři stavební pozemky, oproti zastavitelné ploše X, která je mnohonásobně větší.
26. Odpůrce oproti tomu uvedl, že obdobnými případy se K. s. v P. již opakovaně zabýval a návrhy v zásadě vždy zamítl, přičemž jeho argumentace dopadá i na pozemky navrhovatele. Navrhovatel nemá nárok na vymezení funkčního využití jeho pozemku určitým způsobem, navíc toto funkční vymezení se u pozemků navrhovatele v důsledku napadeného OOP nezměnilo. Vyhovění požadavkům navrhovatele by znamenalo popření urbanistické koncepce napadeného OOP. Ze žádných dokumentů přitom nelze dovodit, že by odpůrce u navrhovatele někdy vzbudil legitimní očekávání, že bude moci na pozemcích umístit s. pro bydlení. O o. pozemků bylo ostatně výslovně žádáno z důvodu zabránění odcizení výpěstků, přičemž i s. p. v. a k. byla možná v režimu § 18 odst. 5 stavebního zákona v nezastavěném území a nebyla svázána s výstavbou na pozemcích navrhovatele. Odkazované zastavitelné plochy na sever od pozemků navrhovatele jsou vesměs plochami sadů a zahrad. Odkaz na další početné pozemky v replice pak podle odpůrce vybočuje z již uplatněných návrhových bodů, a pokud by se jimi hodlal soud zabývat věcně, na vyjádření k nim by odpůrce musel požadovat poskytnutí lhůty.
27. Soud v průběhu jednání dále provedl důkaz mapou území a informací o pozemcích p. č. X až p. č. X na stránkách X.cz, leteckým pohledem na tyto pozemky a fotografiemi pozemků z aplikace Panorama na adrese www.X.cz (ke dni X a X).

VI. Posouzení návrhu soudem

28. Soud ověřil, že návrh byl podán včas a obsahuje požadované náležitosti (§ 101b odst. 1 a 2 s. ř. s.). Dále se zabýval přípustností návrhu. Podle § 101a věty první s. ř. s. je návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl zkrácen na svých právech opatřením obecné povahy vydaným správním orgánem.
29. V dané věci je zjevné, že územní plán byl vydán formou opatření obecné povahy za použití odpovídajících ustanovení stavebního zákona a správního řádu. Navrhovatel svou aktivní legitimaci k podání návrhu dovozuje z toho, že pozemky p. č. X, X, X, X a X, spadají do společného jmění manželů. Současně však v plánu, který přiložil ke svému návrhu, uvádí, že pozemek p. č. X vlastní jeho d. Soud ověřil z veřejně dostupné části katastru nemovitostí, že zatímco první čtyři z výše jmenovaných pozemků, jež jsou zapsány na listu vlastnictví č. X, skutečně jsou ve s. j. m. M., pozemek p. č. X vlastní pouze Z. M. (patrně d. navrhovatele), navrhovatel není ani jeho spoluvlastníkem. Vzhledem k tomu, že navrhovatel vůbec neuvádí, jak se měla dotknout jeho právní sféry regulace vztahená k pozemku, který není v jeho vlastnictví, a ani soudu není tato skutečnost zřejmá, je soud nucen návrh odmítnout v té části, v níž se navrhovatel domáhá zrušení napadeného OOP v rozsahu regulace pozemku p. č. X. Důvodem pro odmítnutí návrhu v této části je jeho podání osobou k tomu zjevně neoprávněnou ve smyslu § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.
30. Co se zbývající části návrhu týče, N. s. s. v rozsudku ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169, publikovaném pod č. X Sb. NSS, dovodil, že návrh na zrušení opatření obecné povahy založený na vlastnictví nemovitosti ve společném jmění manželů je oprávněn podat i jen jeden z manželů. Proto není namístě návrh na zrušení napadeného OOP ve zbývající části neprojednat z důvodu, že se k němu nepřipojila navrhovatelova manželka. Soud se dále v návaznosti na argumentaci odpůrce zabýval tím, zda navrhovatel mohl být zkrácen na svých právech tím, že pozemky p. č. X, X, X a X, které byly předchozím územním plánem zařazeny mezi nezastavitelné plochy, nebyly napadeným OOP ani přes vznesené námitky (požadavky) navrhovatele zařazeny do ploch zastavitelných. Podle rozsudku N. s. s. ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 Ao 2/2011-17, totiž *„[v]lastník pozemků není opatřením obecné povahy zkrácen na svých právech, jestliže schválené funkční využití pozemků odpovídá dosavadnímu faktickému způsobu jejich využívání a pokračování v tomto způsobu využívání pozemků není opatřením obecné povahy ani zčásti vyloučeno.“* Obdobně podle rozsudku ze dne 8. 2. 2012, č. j. 6 Ao 8/2011-74, *„[s]kutečnost, že odpůrce napadeným opatřením obecné povahy nezměnil reálný stav užívání pozemku, ani že nezměnil účelové určení pozemku tak, aby na něm mohla proběhnout výstavba podle představ navrhovatele, nemůže být kvalifikováno jako nezákonnost, neboť to je projevem procesu územního plánování, které je výrazem práva obce na samosprávu.“* V rozsudku ze dne 23. 5. 2013, č. j. 7 Aos 4/2012 – 31, N. s. s. doplnil, že *„[i] v těchto případech musí být zřejmé, že postup pořizovatele územně plánovací dokumentace není svévolí a že zachování faktického stavu směřuje ke konkrétnímu cíli, kterého nelze dosáhnout jiným, šetrnějším způsobem.“* V posuzované věci však navrhovatel namítá právě to, že zachování dosavadního stavu je nepřiměřené, diskriminační a v rozporu s jeho legitimním očekáváním. Jedná se tedy o případ, v němž N. s. s. (v posledním ze zmiňovaných rozsudků) připustil aktivní procesní legitimaci přesto, že se opatřením obecné povahy oprávnění navrhovatele ve vztahu k využití jeho pozemku nezměnilo. V souzené věci nadto není schválené vymezení funkčního využití pozemků zcela shodné jako v předchozím územním plánu. Navrhovatel tedy je k podání návrhu v rozsahu zbývajících čtyř pozemků legitimován.

31. Soud tedy přistoupil k věcnému posouzení návrhu, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání napadeného OOP (§ 101b odst. 3 s. ř. s.), tj. ze skutkového a právního stavu ke dni 24. 9. 2018. Při rozhodování byl soud vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.).
32. Navrhovatel tvrdí, že odpůrce řádně nevypořádal jeho požadavek, aby byly jeho pozemky zařazeny mezi zastavitelné a umístěny v ploše pro bydlení.
33. K požadavkům na míru konkrétnosti vypořádání námitek proti opatření obecné povahy existuje mnoho judikatury. N. s. s. vyslovil názor, že na rozhodnutí o námitkách je třeba klást stejné požadavky, jako na standardní rozhodnutí ve smyslu § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), a to zejména co do přezkoumatelnosti odůvodnění (srov. např. rozsudek N. s. s. ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169). Reakci na tento přístup požadující vysoký standard vypořádání námitek pak představuje náleznost Ú. s. ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, dostupný na <http://X.cz>. V něm sice Ú. s. nevyloučil užití § 68 odst. 3 správního řádu na uvedené případy, avšak konstatoval, že požadavky na kvalitu odůvodnění nesmí být přemrštěné a ve svém důsledku zcela paralyzující územní plánování, což by mohlo představovat zásah do práva na obecní samosprávu. V poslední době pak tyto závěry upřesnil náleznost Ú. s. ze dne 8. 11. 2018, sp. zn. I. ÚS 178/15, který uvedl, že samotné rozhodnutí o námitkách musí obsahovat odůvodnění odpovídající požadavkům § 68 odst. 3 správního řádu, v ostatních částech však s ohledem na specifika územního plánování již takovou podrobnost vyžadovat nelze. S tímto přístupem se zdejší soud již opakovaně ztotožnil, přičemž též zdůraznil, že důvody, proč vydavatel územního plánu nevyhověl námitce dotčeného vlastníka, nelze hledat pouze ve vlastním vypořádání námitek, nýbrž i v obecné části odůvodnění územního plánu. V ní jsou formulovány určité obecné vůdčí ideje, stejně jako jsou tyto ideje obecně vyjádřeny v nadřazených stupních územně plánovací dokumentace a ve stavebním zákoně (viz rozsudek K. s. v P. ze dne 19. 6. 2019, č. j. 43 A 161/2018-104).
34. V odůvodnění napadeného OOP odpůrce podrobně vysvětlil, že X % plochy sídla tvoří z. ve formě tzv. s. k. (především rodinné domy a chaty), tedy relativně řídká z., již nelze pro její neuspořádanost považovat za m. ani v. To je obecně považováno za nežádoucí stav (resp. trend) z hlediska ekologického (tento typ osídlení vytváří závislost na dopravě osobními automobily) i urbanistického (klade značné nároky na infrastrukturu a občanskou vybavenost), přičemž odpůrce hodlá dalšímu takovému rozvoji zamezit. Výrazem toho je důsledné zachování rozdělení m. na t. h. l. M., B. a M., akcentování jejich přirozených center a důraz na možnosti propojení částí m. jinak než pouze automobilovou dopravou. Z odůvodnění napadeného OOP je též zjištěné, že předchozí územní plán značně předimenzoval rozvojové plochy, které neodpovídaly odhadům počtů obyvatel. Odpůrce proto nemá zájem na rozšiřování zastavitelné plochy nad rámec toho, jak byly stanoveny předchozím územním plánem, tím spíše nebyly-li dosud vyčerpány stávající zastavitelné plochy. Důvodem, jenž lze vztáhnout na celé území m., je také omezená kapacita veřejné infrastruktury, která limituje další rozvoj m. Vzhledem k limitním kapacitám infrastruktury je navržena etapizace využití zastavitelných ploch; pro jednotlivé etapy se počítá s intenzifikací ČOV, zajištěním kapacity školní jídelny a posílením zdroje vody.
35. Z textové části napadeného OOP dále vyplývá, že hlavním důvodem jeho přijetí byla snaha rozvíjet m. s ohledem na kvalitu (a to jak výstavby a rezidenčního bydlení, tak veřejných

prostor a zeleně), nikoli kvantitu. K tomu odpůrce vede jak snaha udržet m. kompaktní (při současném zachování oddělení jednotlivých sídleních celků), tak i nezbytnost takového kroku s ohledem na omezené možnosti m. infrastruktury. Rozčlenění m. na t. h. l. je pak podporováno utvářením krajiny, a proto byl stávající stav doplněn tak, aby byly zdůrazněny hranice mezi lokalitami a jejich vymezení. Za tímto účelem byl vložen do jedné z lokalit p. a byly též podporovány tzv. zelené klíny vbíhající do zastavěných území. Ze schématu na straně X odůvodnění napadeného OOP je patrné, že jeden z takových zelených klínů je v lokalitě Š., konkrétně právě v místě navrhovatelových pozemků p. č. X, X, X a X.

36. Již ze shora uvedeného je jednoznačně seznatelné, proč se odpůrce rozhodl nezařadit navrhovatelovy pozemky mezi zastavitelné území. Odpůrce to dále objasnil v odůvodnění rozhodnutí o námitkách, kde na straně X uvedl, že disponuje dostatkem zastavitelných pozemků a k dalším novým zastavitelným plochám není schopen zajistit potřebnou technickou infrastrukturu. Proto se nejevilo jako žádoucí a vhodné přeradit pozemky navrhovatele z nezastavitelných mezi zastavitelné. Opačné rozhodnutí odpůrce by pak nebylo v souladu se zadáním napadeného OOP ani s nadřazenou územně plánovací dokumentací. Soud proto uzavírá, že důvody, pro které nebyly navrhovatelovy pozemky zařazeny mezi zastavitelné, byly sděleny dostatečně konkrétně a přezkoumatelně.
37. Navrhovatel dále namítá, že jeho pozemky nemohou být využívány v souladu s napadeným OOP, neboť jsou o., přičemž napadené OOP existenci o. pro plochu LP vylučuje. Navrhovatel má též za to, že se odpůrce touto otázkou v napadeném OOP vůbec nezabýval. V reakci na takto formulované výtky soud uvádí, že odpůrce v samém úvodu rozhodnutí o námitkách konstatoval, že napadené OOP neruší platná územní rozhodnutí, pokud jsou ale v rozporu s urbanistickou koncepcí nebo s žádoucím rozvojem o., nejsou do napadeného OOP pro budoucí rozvoj přebírána. Tím odpůrce odpověděl, byť stručně, na navrhovatelovu námitku. Jsou-li pozemky navrhovatele o. d. p. se v. b. na základě územního rozhodnutí z roku X, nemá napadené OOP na existenci o. žádný vliv, a to i přesto, že pro plochy LP (do budoucna) stanoví možnost o. je pouze dočasnými o. o výšce maximálně X metru nebo d. b. neomezujícími zásadně migraci drobných zvířat. Navrhovatel tak není povinen na základě napadeného OOP odstranit stávající (trvalé) o. Soud neshledává ani důvod, proč by existence o. měla bránit hlavnímu využití pozemků v souladu s napadeným OOP, jímž je užívání trvalého travního porostu a hospodaření na něm či ch. z. Ani navrhovatel svou argumentaci ohledně nemožnosti využívat pozemky v souladu s napadeným OOP blíže nerozvádí, a tedy konkrétně nezpochybňuje funkční zařazení jeho pozemků.
38. Pokud jde o tvrzení navrhovatele, že se jeho pozemky nachází v oblasti, jež je z velké části zastavěna objekty určenými k bydlení a rekreaci, nelze mu zcela přisvědčit. Navrhovatelovy pozemky sice ze dvou stran sousedí se zastavitelnými pozemky a nachází se v oblasti určené pro bydlení v krajině a oblasti chat a zahrad, současně však tvoří zelený pás spojující louky a pastviny a na ně navazující lesy a krajinnou zelen na severu s ornou půdou a na ni navazujícími lesy a krajinnou zelení na jihu. Navrhovateli nicméně lze dát za pravdu v tom, že zastavěním jeho pozemků by došlo k určitému uzavření či ucelení okolních zastavitelných ploch. Ucelení zástavby je však pozitivní hodnotou pouze v případě, že v zástavbě existuje skutečná proluka, jejíž zastavění je žádoucí a území prospěje (to by byl např. případ tzv. b.). Pozemky navrhovatele takovou prolukou nejsou. Jedná se o zelenou plochu, která společně s dalšími na ni navazujícími pozemky tvoří předěl mezi

sídelními celky, o jakousi krajinu v rámci m. či tzv. zelený klín vbíhající do zastavěného území, jehož zachování odpůrce pokládá za žádoucí a zásadní pro celkovou urbanistickou koncepci (viz stranu X odůvodnění napadeného OOP). Rozhodnutí odpůrce zachovat tento zelený klín a nespojovat jednotlivé sídelní celky, jakož i jeho rozhodnutí nerozšiřovat zastavěné plochy (minimálně do okamžiku, kdy budou maximálně využity plochy, které jsou k zastavění určeny nyní) se v tomto případě nejvíce jeví jako nerozumné či nepřiměřené, ale naopak jako zcela legitimní (k témuž závěru ostatně zdejší soud dospěl také ve vztahu k pozemku p. č. X nacházejícímu se v sousedství navrhovatelových pozemků, viz již výše citovaný rozsudek č. j. 43 A 161/2018-104).

39. Navrhovatel pokládá napadené OOP za neproporcionální a diskriminační, neboť podle něj byly některé dříve nezastavitelné pozemky zařazeny mezi zastavitelné a jiné obdobné pozemky se zastavitelnými nestaly, aniž by to odpůrce zdůvodnil. Konkrétně navrhovatel poukazuje na lokality X a P. N. (pozemky p. č. X a X).
40. Ve vztahu k lokalitě X soud zjistil, že jde o zastavitelnou lokalitu, která z převážné části spadá do plochy SZ „sady a zahrady“ a z menší části do plochy B „bydlení v krajině“. Ta část lokality X, která je nyní v ploše B, byla podle předchozího územního plánu zastavitelná a byla zařazena do plochy „bydlení a rekreační bydlení venkovského typu“. To, že odpůrce ponechal tyto pozemky v zastavitelném území, tak bylo odůvodněno jejich předchozím funkčním vymezením. Odpůrce tím respektoval legitimní očekávání vlastníků těchto pozemků a postupoval v souladu s kapitolou X napadeného OOP, podle níž byly „zastavitelné plochy navrženy převážně v plochách navržených předchozím územním plánem“. Ta část lokality X, která nyní spadá do plochy SZ (tj. pozemky p. č. X, X, X a X), sice v předchozím územním plánu nebyla zastavitelná a nyní je, avšak ve velice omezeném rozsahu a ani na této ploše není přípustné realizovat stavby pro bydlení. Podle výrokové části napadeného OOP lze totiž plochy SZ využívat hlavně jako sady či zahrady a přípustně na nich lze vybudovat pouze cesty, opěrné zídky, o., vodní prvky, malé stavby pro skladování nářadí, nezastřešené bazény do X m² a nezbytné stavby a zařízení dopravní a technické infrastruktury. Zařazení převážné části lokality X do plochy SZ, soud nepovažuje ve vztahu k navrhovateli za diskriminační, neboť ani v této lokalitě nelze budovat stavby pro bydlení či pro rekreaci, a tak si lokalita fakticky zachovává charakter nezastavěného území. Z odůvodnění rozhodnutí o námitkách je navíc zřejmé, že se vlastník pozemku p. č. X umístěného v lokalitě X, ploše SZ, domáhal jiného funkčního využití, avšak nebylo mu vyhověno (stejně jako navrhovateli) z důvodu dostatku zastavitelných ploch, jakož i z důvodu rozporu dalšího vymezení zastavitelných ploch s urbanistickou koncepcí.
41. Pokud jde o pozemek p. č. X v lokalitě P. N., jeho přearování z nezastavitelného na zastavitelný je vysvětleno v odůvodnění rozhodnutí o námitkách (viz reakce na námitku č. X ohledně nesouhlasu se zařazením tohoto pozemku mezi zastavitelné). Odpůrce zde vysvětlil, že dosud nezastavitelné pozemky nebudou nově navrhovány jako zastavitelné s výjimkou několika ojedinělých, urbanisticky vhodných částí pozemků bezprostředně navazujících na veřejně přístupnou komunikaci, doplňujících kompaktní zástavbu a umožňujících ve veřejném zájmu vybudování komunikace na těchto pozemcích. Konkrétně ve vztahu k pozemku p. č. X bylo vysvětleno, že přes tento pozemek prochází nově navržená komunikace a navíc navazuje funkčním využitím na plochu M „m.“. Toto zdůvodnění pak přiléhá také na sousední pozemek p. č. X. Oba z navrhovatelem zmiňovaných pozemků se nachází v těsné blízkosti m. z. a ž. a oba tyto

pozemky mají být nově zastavitelné s tím, že přes ně povede místní obslužná komunikace, která bude z jedné strany lemována zástavbou a z druhé strany izolační zelení (část těchto pozemků spadá do plochy IZ „izolační zeleň dráhy“). Z napadeného OOP je tedy zjištělé, z jakého důvodu byly tyto pozemky zařazeny mezi zastavitelné, a současně je zjevné, že se nejedná o pozemky obdobné pozemkům navrhovatele, a tedy jejich funkčním vymezením nebylo postupováno vůči navrhovateli diskriminačně.

42. Ani srovnání s dalšími pozemky, které navrhovatel zmiňuje v replice, není příslušné. Soud ověřil nahlédnutím do katastrální mapy, že pozemky p. č. X, X, X, X, X, X, X, X, X, X, X, X, X, X, X a X jsou zahrady obklopující již existující rodinné domy (popř. jiné objekty k bydlení). Pozemky p. č. X, X, X, X, X, X, X, X, X, X, X, X, X, X, X a X navíc byly v zastavitelném území již podle původního územního plánu (jak soud ověřil z grafické části). Pozemky p. č. X, X, X, X, X, X, X a X pak rovněž byly i podle původního územního plánu v zastavitelném území, navíc se též jednalo o zahrady u již existujících staveb stejných vlastníků. Ve vztahu k pozemku p. č. X, který je nově vymezen v zastavitelném území s tím, že jeho menší, severovýchodní výběžek je v ploše M a zbývající většinová část v ploše SZ, odpůrce v reakci na námitku č. X vysvětlil, že v daném případě se jednalo o proluku velmi malého rozsahu v uliční struktuře a že byla zařazena pro výstavbu za účelem dotvoření ulice. Obdobná pak zjevně byla situace ohledně pozemku p. č. X, jehož menší část (východní cíp) byla zařazena do plochy P „p.“ a zbývající většinová část do plochy SZ. Konečně ve vztahu k pozemku p. č. X, jehož většinová část leží v ploše SZ a menší, jihovýchodní cíp v ploše M a o jehož celé zařazení do plochy M bylo žádáno, odpůrce v odůvodnění rozhodnutí o námitkách uvedl, že část pozemku vymezená jako plocha M byla i v původním územním plánu v plochách určených pro bydlení, zatímco zbývající část téhož pozemku nelze zařadit do plochy pro bydlení, jelikož má m. dostatek ploch pro bydlení a jelikož to neumožňuje ani stávající infrastruktura. Ze shora uvedeného je tedy patrné, že žádný z rozebíraných pozemků nelze pokládat za obdobný pozemkům navrhovatele. Tyto pozemky buď byly zahradou sloužící rodinnému domu nebo jiné stavbě téhož vlastníka či byly v zastavitelné oblasti již podle původního územního plánu, anebo skutečně tvořily proluku a jejich částečným zařazením do ploch určených pro bydlení došlo k dotvoření ulice („zalicování“). Žádný ze zmiňovaných pozemků nebyl situován na stejném místě jako navrhovatelovy pozemky (či v jejich sousedství) ani netvořil zelený předěl mezi sídelními oblastmi.
43. Navrhovatel dále zpochybňuje argumentaci ohledně nedostatečné kapacity ČOV a základní a mateřské školy tím, že odpůrce získal dotaci na rozšíření kapacity ČOV z X EO na X EO a v letech X-X toto rozšíření realizoval. Uvádí též, že i kapacity základní a mateřské školy byly na základě dotace navýšeny. Tyto skutečnosti však již byly v napadeném OOP zohledněny, neboť to vychází z kapacitních stavů v roce X (a nikoli ze stavu, který tu byl v roce X, jak tvrdí navrhovatel v replice). To, že odpůrce vycházel z aktuálního stavu, je patrné mimo jiné ze strany X výrokové části napadeného OOP, kde uvedl, že kapacita ČOV v roce X, kdy bylo napadené OOP vydáno, činila X EO a škola disponovala X místy. Ačkoliv odpůrce počítal s další intenzifikací ČOV (celkem X EO do roku X) a s posílením kapacity školní jídelny, musel na aktuální stav reagovat tím, že stanovil etapizaci výstavby a že některé pozemky ponechal navzdory požadavkům jejich vlastníků v nezastavitelných oblastech (k čemuž měl ve většině případů i další legitimní důvody). Soud proto neshledává vágní výtku navrhovatele ohledně neaktuálních kapacitních stavů důvodnou. Argumentaci odpůrce, že k pozemkům navrhovatele nevede komunikace s dostatečnou šířkou veřejného prostranství ve smyslu § 22 vyhlášky

č. 501/2006 Sb., pak navrhovatel mimoběžně oponuje tím, že tato komunikace splňuje požadavek kladený výrokem napadeného OOP na délku komunikace v ploše X kdyby nicméně měl navrhovatel pravdu v tom, že parametry komunikace byly splněny, nemohlo by to vést ke zrušení jím požadované části napadeného OOP, neboť důvody, pro něž nebyly pozemky navrhovatele zařazeny mezi zastavitelné, primárně spočívaly jinde a byly samy o sobě dostačující.

44. Celým návrhem na zrušení napadeného OOP se pak prolíná tvrzení navrhovatele, že legitimně očekával změnu funkčního využití jeho pozemků tak, že budou zastavitelné a využitelné pro bydlení; proto také své pozemky oplotil a investoval do vybudování v. a k. p. Existenci legitimního očekávání navrhovatel zdůvodňuje tím, že ke stavbě o. bylo vydáno územní rozhodnutí z roku X a že k vybudování p. došlo na základě smlouvy o spolupráci s odpůrcem z roku X.
45. V rovině správního práva lze ochranu legitimního očekávání definovat jako ochranu očekávání určitého postupu orgánu veřejné moci, které tento orgán svým předchozími akty v adresátu veřejné moci vyvolal nebo v němž adresáta utvrzoval a podle něhož adresát veřejné moci jednal, resp. mu přizpůsobil své jednání (např. rozsudek K. s. v P. ze dne 22. 12. 2014, č. j. 59 A 2/2014-102). N. s. s. se k legitimnímu očekávání vyjádřil například v rozsudku ze dne 21. 10. 2009, č. j. 6 Ao 3/2009-76, kde v reakci na tvrzené legitimní očekávání, že nedojde ke změně funkčního využití pozemku dotčeného vlastníka, uvedl, že princip legitimního očekávání nelze v procesu územního plánování vykládat jako zachování *statu quo*. Územní plánování je totiž dlouhodobý proces, v němž se střetávají různé typy zájmů - vyhovění jednomu typu zájmů obvykle povede k poruše ve vztahu k zájmu jinému (či jiného). *„Jestliže do řešení po určitou dobu předvídaného vstoupí nová skutečnost, která významně modifikuje předpoklady, s nimiž výchozí fáze pořizování územního plánu počítaly, nelze než takovou skutečnost reflektovat. Z existence dřívějšího územního plánu či řešení navrhovaných v raných fázích územních plánování nelze dovozovat utvoření ‚závazné správní praxe‘ - tím by byla popřena sama podstata územního plánování.“*
46. Z těchto stanovisek soud vychází i v souzené věci. V rozhodnutí o umístění s. není ani náznakem uvedeno ničeho o tom, že k o. p. došlo za účelem budoucí s. rodinných domů a ani náznakem není nic takového zmíněno též ve smlouvě o spolupráci. Tyto dokumenty, jichž se navrhovatel dovolává, nemohly, resp. neměly vyvolat v navrhovateli legitimní očekávání. Odpůrci je totiž třeba dát za pravdu v tom, že umožňoval-li předchozí územní plán o. pozemků a zřízení p., nemusel s. ú. či odpůrce ověřovat, za jakým účelem byly p. a o. realizovány. Pokud snad navrhovatel vyvozuje své legitimní očekávání z toho, že v roce X byla – zřejmě v procesu pořizování původního územního plánu – schválena jeho žádost o změnu funkčního využití pozemků (byť to navrhovatel v návrhu netvrdí, ale uváděl to v procesu pořizování napadeného OOP), tak mu ani v takovém případě nelze dát za pravdu. Dřívější jednání o změně územně plánovací dokumentace nakonec zjevně nedošla naplnění, a tak je nyní nelze prosazovat. Pro účely řízení o přijetí napadeného OOP bylo žalobci pouze sděleno, že si s ohledem na svou předchozí aktivitu může podat novou žádost o zařazení svých pozemků do zastavitelných ploch, aniž by se odpůrce jakkoliv vyjádřil k tomu, jak o takové žádosti hodlá rozhodnout. Územní plánování je dynamickým procesem a platí o něm to, co uvedl N. s. s. v naposledy citovaném rozsudku. Pouze kdyby bylo v průběhu procesu pořizování napadeného OOP (a nikoli původního územního plánu) osobou oprávněnou jednat v dané záležitosti jménem odpůrce zcela konkrétně navrhovateli bez výhrad přislíbeno, že právě sporné pozemky budou zařazeny

do zastavitelné oblasti, mohl by z takové skutečnosti navrhovatel odvozovat své legitimní očekávání. Nic takového však navrhovatel v průběhu řízení o přijetí napadeného OOP neprokázal (dokumenty jím předložené jsou v tomto směru nekonkrétní a vztahují se k projednávání předchozího územního plánu) a takovou skutečnost neprokázal ani v řízení před soudem. Legitimní očekávání, jež by bylo nutno chránit, by také navrhovateli mohlo ještě vzniknout tehdy, pokud by schváleným původním územním plánem byly jeho pozemky zařazeny mezi zastavitelné nebo pokud by mu bylo vydáno územní rozhodnutí či dokonce s. p. na s. pro bydlení (k čemuž ale nemohlo zákonně dojít, dokud byly pozemky zařazeny územním plánem mezi nezastavitelné). Ani k tomu však v souzené věci nedošlo. Úředně povolené umístění o. a v. a k. p. nijak nepředznamenává, že na přilehlém pozemku p. č. X (natožpak na pozemcích dalších) bude umístěna s. pro bydlení. Dané o. i p. jsou stejně tak dobře využitelné např. pro o. p. pro k. a pro jeho n. a očištění a případnou zálivku na pozemku. Možné využití těchto staveb za daným účelem ostatně naznačuje nejenom tvrzení odpůrce o tom, že navrhovatel v daném místě ch. k., ale i fotografie pozemků ke dni X dostupné v aplikaci P. na adrese www.X.cz, které zachycují částečné o. pozemku e. o. a velkou nádobu v místě v. p.

47. Kromě toho je nutno počítat i s tím, že se v procesu pořizování územního plánu, trvajícím mnohdy i několik let, mohou změnit předpokládané podmínky v návaznosti na stanoviska dotčených orgánů, námitky a připomínky občanů či v reakci na jiné okolnosti, jakými jsou například změna právní úpravy, nadřazené územně plánovací dokumentace či technického stavu infrastruktury. Změna vnějších podmínek a z nich plynoucích omezení, jejichž dodržení limituje správní uvážení odpůrce při výkonu samostatné působnosti v rámci územního plánování, může vést odpůrce, resp. pořizovatele k závěru, že ani případné existující legitimní očekávání vlastníka pozemku nemůže v konečném důsledku dojít naplnění a že požadavkům vlastníka nelze vyhovět.
48. V daném případě však nebylo vůbec prokázáno, že deklarované očekávání navrhovatele by bylo legitimní v tom smyslu, jak jej vykládá ustálená judikatura navazující na článek 1 odst. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Evropské úmluvě o ochraně základních práv a svobod, tj. že by bylo založeno konkrétním a vůči navrhovateli individuálně adresovaným nepodmíněným příslibem odpůrce, jakožto jediného k tomu oprávněného orgánu veřejné moci, že sporné pozemky zařadí do zastavitelných ploch. Jestliže navrhovatel postupoval pouze z důvodu schválení hromadné žádosti o změnu funkčního využití nespécifikovaných pozemků v rámci větší lokality v procesu pořizování původního územního plánu (ve skutečnosti však bylo též sděleno, že „*oblast bude rozlišena dle stávajícího stavu*“, přičemž navrhovatelovy pozemky v té době nebyly, na rozdíl od jiných žadatelů, zastavěny) tak, jako by k této změně došlo a jako by se vztahovala právě i na sporné pozemky, a jestliže za tímto účelem činil kroky, jimiž se připravoval na jím předvídanou změnu zastavitelnosti pozemků (tj. vybudoval o. a p.), pak na sebe dobrovolně vzal riziko, že takové kroky budou zbytečné, dokud (a pokud) skutečně nedojde k jím požadované změně přijetím odpovídajícího územního plánu. Očekávání navrhovatele se s ohledem na jím prokázané skutečnosti jeví jako nepodložená a přemrštěná, nikoliv jako hájitelná a legitimní.

VII. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

49. Protože soud neshledal žádný z návrhových bodů důvodným, postupoval podle § 101d odst. 2 věty druhé s. ř. s. a návrh zamítl.

50. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Navrhovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch. Odpůrce, který byl ve věci plně úspěšný, naopak má právo na náhradu nákladů řízení. Tyto náklady, při jejichž posouzení soud vyšel z úkonů plynoucích ze soudního spisu, zahrnují náklady na zastoupení advokátem. Jelikož je odpůrce m., které nevykonává působnost orgánu územního plánování, a tudíž nezaměstnává žádné osoby odborně způsobilé hájit územní plán v soudním řízení (pořizovatelem napadeného OOP byl M. ú. v Ř.), má soud náklady na zastoupení advokátem za účelně vynaložené (viz bod 29 usnesení rozšířeného senátu N. s. s. ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47, a bod 23 rozsudku téhož soudu ze dne 24. 1. 2019, č. j. 7 As 461/2018-23).
51. Náklady odpůrce sestávají z odměny advokáta za tři úkony právní služby po 3 100 Kč (převzetí a příprava zastoupení, vyjádření k návrhu, účast na jednání před soudem nepřesahujícím dvě hodiny) podle § 7 bodu 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“), k čemuž je dále třeba přičíst třikrát režijní paušál po 300 Kč jako náhradu hotových výdajů podle ustanovení § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Náklady zastoupení jsou dále navýšeny o náhradu za 21 % DPH z odměny advokáta, jejímž plátcem je advokátní kancelář, v rámci níž zástupce odpůrce vykonává svou činnost, ve výši 2 142 Kč. Celkové náklady odpůrce tedy dosahují 12 342 Kč. Tuto částku je navrhovatel povinen zaplatit k rukám zástupce odpůrce, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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 30. ledna 2020

JUDr. Věra Šimůnková, v. r.

předsedkyně senátu