



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. Josefa Straky ve věci

navrhovatele: **P. H.**

bytem X

zastoupen advokátem JUDr. Emilem Flegelem

sídlem K Chaloupkám 2, 106 00 Praha 10

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 města M. č. j. X, schváleného usnesením Zastupitelstva města M. dne X, č. X,

takto:

- I. Opatření obecné povahy – územní plán města M. č. j. X, schválený usnesením zastupitelstva odpůrce ze dne X, č. X, se v rozsahu, v němž zahrnuje funkční plochu X „s. – UK.“ do I. fáze etapizace, zrušuje dnem právní moci tohoto rozsudku.**
- II. Ve zbývajících částech se návrh zamítá.**
- III. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**

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 6. 10. 2019, domáhá zrušení v záhlaví označeného opatření obecné povahy (dále jen „napadené OOP“), a to v části stanovící regulativy pro využití pozemku p. č. st. X, jehož

součástí je stavba rodinného domu č. p. X, pozemku p. č. st. X, jehož součástí je stavba garáže, pozemku p. č. st. X, jehož součástí je též stavba garáže, pozemku p. č. st. X, jehož součástí je stavba občanského vybavení, a dále pozemků p. č. st. X, p. č. X, p. č. X, p. č. X, p. č. X, p. č. X, p. č. X a p. č. X, vše v katastrálním území B. u M. a obci M. Navrhovatel je spoluvlastníkem všech těchto nemovitostí, jež jsou zapsány na listu vlastnictví č. X pro katastrální území B. u M.

2. Navrhovatel uvádí, že odpůrce zařadil jeho pozemky do funkční plochy X „s.ě – U K.“ s etapizací, přičemž je zařadil do I. etapy. Doposud byly pozemky zařazeny pod funkční využití X „s. r. a.“ bez omezujících podmínek etapizace, a na pozemky tak bylo možné umístit stavby pro r. a s. účely včetně r. u. a s. Navrhovatel konstatuje, že se na pozemcích nachází povolené a zkolaudované stavby (rodinný dům a stavba občanské vybavenosti) a pozemky tvoří kompaktní funkční plochu, jsou oploceny a jsou souvislým celkem. Řešení přijaté odpůrcem znemožňuje na pozemcích navrhovatele výstavbu na neurčitou dobu – dle výroku napadeného OOP do doby, kdy bude v obci dle aplikované etapizace „*využito přes 80 % plochy pro výstavbu*“. Takové řešení je podle navrhovatele nekoncepční, nelogické a neumožňuje trvale udržitelný rozvoj území. Navrhovatelovy pozemky jsou napojeny na inženýrské sítě i na veřejnou komunikaci. Zařazením pozemků do unikátní funkční plochy X „s. – U K.“ došlo k zásahu do legitimního očekávání navrhovatele, k porušení zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně zemědělského půdního fondu“), k porušení vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška č. 501/2006 Sb.“) a k bezprecedentnímu zásahu do navrhovatelova vlastnického práva.
3. Odpůrce měl dle navrhovatele pochybit tím, že se odmítl zabývat námitkou podjatosti směřující proti střetu zájmů pověřeného z. JUDr. J. Z., kterou navrhovatel poprvé vznesl dne 15. 7. 2014, a to s odůvodněním, že námitka podjatosti není institutem procesu pořizování územního plánu. Navrhovatel má za to, že o námitce mělo rozhodnout zastupitelstvo odpůrce. Protože se tak nestalo, bylo řízení zatíženo vadou, jež mohla mít vliv na zákonnost napadeného OOP, které je tudíž nutno zrušit.
4. Navrhovatel dále tvrdí, že etapizace stanovuje pořadí změn v území. Pozemky navrhovatele byly již před vydáním napadeného OOP součástí zastavěného území, nacházely se na nich stavby a napadené OOP jejich využití pouze výrazně omezilo. Aplikace etapizace na navrhovatelovy pozemky je proto nepřiléhavá a bezdůvodná. Přestože navrhovatel namítal neexistenci důvodů, aby jeho pozemky nezůstaly zařazeny jako zastavitelné, odpůrce nepředložil žádný zřetelný a přezkoumatelný argument, jímž by vysvětlil zařazení pozemků do funkční plochy X s etapizací. Odpůrce na straně 132 rozhodnutí o námitkách konstatoval, že etapizace je v dotčené lokalitě ponechána, což je však zdůvodnění nesprávné, neboť předchozí regulace neřadila pozemky navrhovatele mezi plochy podléhající etapizaci. Změny týkající se pozemků navrhovatele nebyly přezkoumatelně vysvětleny ani v kapitole E.10, jež je součástí odůvodnění napadeného OOP. Navrhovatel dodává, že k jeho pozemkům nelze vztáhnout argument o nedostatečné infrastruktuře, neboť jsou na ni napojeny, resp. disponují přípojkami. Příléhavý též nemůže být argument ohledně omezené k. š. (vyslovený v kapitole E.10), jelikož pozemky nejsou v ploše bydlení. Vysvětlující úvahy odpůrce jsou proto mimoběžné s uplatněnou námitkou navrhovatele, na niž nebylo řádně odpovězeno. Že je napadené OOP nepřezkoumatelné, dokládá navrhovatel také citací ze strany 72

rozhodnutí o námitkách. Dále tvrdí, že odpůrce nevysvětlil, v čem převažuje veřejný zájem na zahrnutí pozemků do I. fáze etapizace nad zájmem navrhovatele na hospodárném využití jeho pozemků k zástavbě stavbami pro s. a r., a že z napadeného OOP není patrné, proč odpůrce přijal dané řešení a proč musí navrhovatel čekat na využití přes 80 % plochy pro výstavbu. Napadené OOP je podle navrhovatele nešetrné, diskriminační, nese znaky libovůle a odporuje § 18 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“).

5. Napadené OOP podle navrhovatele odporuje ustanovením § 18 a § 19 odst. 1 písm. e) stavebního zákona, třebaže odpůrce odkazem na ně vypořádal námitky navrhovatele. Podle navrhovatele nebyly naplněny dva ze základních úkolů územního plánování vymezené ve stavebním zákoně. Protože byl zákon porušen podstatným způsobem, měl by soud napadené OOP zrušit. V tomto kontextu navrhovatel odkazuje na rozsudek N. s. ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010-185, dostupný stejně jako ostatní rozhodnutí správních soudů na www.nssoud.cz. Dodává, že napadené OOP vylučuje formou etapizace další nerušené využití pozemků a tím i staveb na nich, a upozorňuje na to, že opomenutí existujících a pravomocných povolení vydaných k pozemkům je v rozporu s § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) a § 19 odst. 1 stavebního zákona. Zařazení oploceného zastavěného stavebního pozemku ve smyslu § 2 odst. 1 písm. c) stavebního zákona do plochy krajinné zeleně je rovněž v rozporu s § 19 odst. 1 stavebního zákona.
6. Navrhovatel namítá, že napadené OOP je ve vztahu k němu nepřiměřené, neboť k omezení jeho vlastnického práva došlo bez zákonného důvodu. Napadené OOP podle navrhovatele nemůže dosáhnout sledovaného cíle, tedy nesplňuje kritérium vhodnosti. Navrhovatel vysvětluje, že jeho pozemky jsou funkčním celkem k bydlení již od 30. let 20. století a od roku X byly z neznámého důvodu zařazeny do funkčního využití X – S. namísto b. Tehdejší vlastník bohužel proti této změně nic nenamítal. Napadeným OOP je využitelnost navrhovatelových pozemků odsunuta na neurčitou dobu, regulace vylučuje revitalizaci a dostavbu a. Napadené OOP přitom neobsahuje žádné konkrétní vyhodnocení a porovnání vhodnosti zvoleného zařazení pozemků do funkční plochy X „s. – UK.“ s etapizací a zařazením do I. etapy. Navrhovatel uvádí, že pozemky jsou nezbytné pro realizaci podnikatelského záměru rekonstrukce, revitalizace a dostavby existujícího s. a. a že není hospodárné, aby jejich využitelnost včetně existujících staveb byla omezena na neurčito bez konkrétního důvodu. Zařazení pozemků do funkční plochy X nebylo podloženo ani veřejným zájmem, nýbrž soukromým zájmem některých podjatých členů zastupitelstva odpůrce. K problematice přezkumu opatření obecné povahy navrhovatel poukazuje na rozsudek N. s. ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-185, a konstatuje, že napadené OOP je vůči němu nepřiměřené, excesivní, šikanózní, diskriminační a neodůvodněně zasahuje do jeho základního práva. Diskriminaci spatřuje v tom, že obdobné pozemky jiných vlastníků nebyly zařazeny do etapizace.
7. Odpůrce navíc dle navrhovatele nevyjádřil v napadeném OOP vůli postupně provádět změny v území či prověřit, zda je na území města nutné vymezit další plochu pro s. nebo r. Výrok napadeného OOP uvedený na jeho straně 54 je nadto neurčitý a nesrozumitelný, neboť není zřejmé, co se rozumí termínem „dokončená hlavní stavba“ – zda se tím míní stavební dokončení díla či vydání veřejnoprávního povolení ke zkušebnímu provozu či předčasnému užívání nebo ve smyslu kolaudace stavby. Blíže nedefinované zůstaly také

další podmínky etapizace, jako je např. formulace, že „výstavba je podmíněna p. z. v. pro M. (tj. propojka v. „R.. j.' na v. A., nebo vybudování dalších v.“

II. Obsah vyjádření odpůrce

8. 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 žaloby vedené pod sp. zn. 43 A 161/2018, 54 A 159/2018 a 51 A 27/2019, jejichž předmětem bylo též napadené OOP. Odpůrce dále 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 obcích. Pouze výjimečně by měly soudy 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. 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.
9. Odpůrce zpochybňuje procesní i věcnou aktivní legitimaci navrhovatele, což zdůvodňuje tím, že navrhovatel je spoluvlastníkem dotčených pozemků a jeho podíl činí pouze 1/3. Navíc ani nedošlo ke změně funkčního stavu těchto pozemků. V ploše X „s. – UK.“ zůstalo hlavní využití stejné, nově zde za určitých okolností lze realizovat stavby pro b. Napadené OOP tak zlepšuje situaci navrhovatele a nelze tvrdit, že by změna funkční plochy zasáhla do práv navrhovatele. Hlavním využitím funkční plochy X jsou s., n. h., plochy sloužící r. a s. účelům a související služby nevýrobního charakteru. Již v původním územním plánu přitom byly pozemky zahrnuty do plochy s názvem „s. r. a., h.“. Plocha s. je zastavitelnou plochou a je součástí zastavěného území obce.
10. K nesouhlasu navrhovatele s etapizací odpůrce sděluje, že v původním územním plánu nebyla etapizace navržena na žádnou z ploch, napadené OOP etapizaci navrhuje na většinu rozvojových území. Podmínky pro navrhovatelovy pozemky jsou stejné jako pro pozemky v okolí, které jsou též součástí etapizace. Na mnoha plochách jsou podmínky etapizace dokonce přísnější. Etapizace byla na navrhovatelovy pozemky navržena v rámci II. opakovaného projednání z důvodu silného zhoršení situace ohledně z. v. Město aktuálně nemá dostatek v. pro z. na dalších zastavitelných plochách nad rámec platného územního plánu a p. v. d. c. Napojení v. na p. ze Ž. bude probíhat v letech X až X. R. v. z p. Ž. nicméně nepostačuje pro celé město. Na některých plochách (např. 6e a 4a) není etapizace navržena, tyto se však svým charakterem liší od pozemků navrhovatele, což odpůrce ve svém vyjádření dále objasňuje. K a. U K. odpůrce uvádí, že jeho celková výměra je X m², z toho na X m² jsou umístěny budovy; v a. se dále nachází zpevněná komunikace o rozloze X m². Zpevněné plochy včetně komunikace tedy činí X m², požadovaný koeficient zeleně je 0,9. Kromě budov a komunikace se v a. nachází i a. h. o rozloze X m², které by v případě rekonstrukce bylo možné započítat do koeficientu zeleně. Za předpokladu rekonstrukce h. by tedy v a. zbývalo ještě X m² volných ploch využitelných k zastavění, na nichž by mohly vznikat stavby do výšky X metrů k hlavní římse (nad hlavní římsou by mohlo být ještě podkroví). Předchozí územní plán naproti tomu připouštěl stavby jen o dvou nadzemních podlažích. Z toho dle odpůrce plyne, že v a. se ještě nachází volný prostor pro nové stavby, jejichž provoz může klást zvýšené nároky na z. v. a může představovat zvýšenou produkci o. v., na což nyní není

infrastruktura města připravena. V a. mimoto mohou bydlet rodiny s dětmi, pro které budou zapotřebí ž. m. v m. a z. š. včetně souvisejících služeb. Proto je plocha zařazena do I. etapy předpokládající dostatečnou kapacitu v. z., další intenzifikaci X a rozšíření k. š. j. Stávající objekty však mohou být využívány bez omezení. Odpůrce dodává, že důvodem pro etapizaci je především nedostatečná kapacita X a v.

11. Odpůrce upozorňuje též na to, že si navrhovatel protiřečí, neboť na jedné straně uvádí, že se jeho pozemky neměly do etapizace zahrnovat, neboť nejde o plochy b., a na straně druhé požaduje zahrnutí svých pozemků do plochy pro b. kvůli stavbě r. d. a přestavbě u. na b. d. V rámci zachování r. charakteru lokality přitom byla realizace staveb k bydlení povolena, ale jen za splnění určitých podmínek. Důvody pro omezení dotčených pozemků tkvěly nejen v nedostatečné kapacitě X a v., ale též v úzké příjezdové cestě a nedostatečné dopravní infrastruktuře a sociální vybavenosti. Odpůrce upozorňuje i na problematiku hlukového zatížení a existenci ochranného pásma lesa, v němž se nachází velká část dotčených pozemků. Tvrzené porušení § 18 a § 19 stavebního zákona navrhovatel dle mínění odpůrce nekonkretizoval. Odpůrce je přesvědčen o tom, že citovaná ustanovení byla respektována. Navrhovatelovy námitky byly podle odpůrce vypořádány dostatečně a přijaté řešení bylo přezkoumatelně zdůvodněno. K tíži odpůrce navíc nemůže jít to, že navrhovatel podal dvě námitky, které byly vzájemně protichůdné (jedné z nich bylo vyhověno, druhé nikoli).
12. Podání ze dne 15. 7. 2014 nelze dle odpůrce považovat za námitku podjatosti, která měla být vypořádána v procesu pořizování napadeného OOP. Jednalo se totiž o žádost o odložení opakovaného veřejného projednání návrhu územního plánu, na niž bylo odpovězeno dopisem ze dne 30. 7. 2014. Podjatost nadto není institutem patřícím do pořizování územního plánu. K tvrzenému nevypořádání námitky podjatosti se odpůrce vyjádřil v napadeném OOP v rámci námitky č. 33. Odpůrce zastává názor, že na věc nedopadá § 134 správního řádu a že se institut podjatosti při pořizování územního plánu neuplatní ani přiměřeně (a i kdyby se uplatnil, byla by námitka podjatosti opožděná). Případná podjatost by mimoto nemohla jakkoliv zasáhnout do hmotných práv navrhovatele, neboť napadené OOP bylo přijato osmi hlasy (proti bylo 0, zdrželi se 2 zastupitelé a jeden byl nepřítomen).
13. Závěrem odpůrce vyčíslil požadované náklady řízení, na jejichž náhradu má dle svého mínění jako relativně malá obec s omezeným úředním aparátem nárok.

III. Replika navrhovatele

14. Navrhovatel v replice konstatuje, že je aktivně procesně i věcně legitimován, a opakuje, že zařazení jeho pozemků do etapizace je nedůvodné a že stanovené podmínky této regulace jsou nesrozumitelné a neurčité. Zastává také názor, že důvody přijatého řešení musí být uvedeny v napadeném OOP a odpůrce je nemůže dodatečně uvádět ve svém vyjádření, jež zaslal soudu. Stanovení I. etapy výstavby pro pozemky navrhovatele bylo překvapivé a diskriminační. Údajná nedostatečná kapacita v. s. je pak podle něj vyvrácena smlouvou o d. v. a o. o. v., kterou navrhovatel a odpůrce uzavřeli dne 4. 11. 2019.
15. Dále navrhovatel uvádí, že koeficient zeleně 0,9 byl stanoven nově a jeho hodnota je omezující. Výpočet odpůrce týkající se toho, jaká část pozemků navrhovatele je zastavitelná, je podle navrhovatele nepřezkoumatelný, nesprávný a mimoběžný s podstatou věci, neboť využitelnost pozemků byla napadeným OOP zásadně, bezdůvodně a diskriminačně omezena. Navrhovatel argumentuje též tím, že kdyby byl a. využit

k zástavbě r. d., byla by celková zátěž infrastruktury nižší, neboť stávající u. může pojmut X osob, zatímco v jednom rodinném domě by žily asi X osoby. Přijaté řešení proto odporuje § 19 odst. 1 písm. e) stavebního zákona. Navrhovatel dále zpochybňuje názor odpůrce, podle něhož stávající komunikace nemá dostatečnou šířku.

16. Odpůrce ve svém vyjádření dle navrhovatele zcela přešel výtku týkající se neurčitosti a nesrozumitelnosti podmínek etapizace, kterou navrhovatel pokládá za důvodnou. Názor odpůrce, že podjatost není institutem procesu pořizování územního plánu, navrhovatel nesdílí, přičemž odkazuje na bod 13 rozsudku N. s. s. ze dne 6. 9. 2017, č. j. 10 As 68/2017-32.

IV. Podstatný obsah správního spisu

17. Soud z předloženého spisového materiálu zjistil, že pozemky, jejichž spoluvlastníkem je nyní navrhovatel, byly původním územním plánem z roku X zařazeny mezi urbanizované plochy, konkrétně do funkční plochy „s. r. a., b.“ s výjimkou (s ohledem na celkovou výměru a svou rozlohou nevýznamného) pozemku p. č. X – zahrada o výměře X m², který byl součástí urbanizované funkční plochy „b. a r. b. venkovského typu“. Plochy s. r. a. a h. mohly být dle původního územního plánu přípustně využívány výhradně jako plochy sloužící s. a r. účelům (h., k., g., l., o. plochy) a souvisejícím službám nevýrobního charakteru (půjčovny s. v., r. o. atd.). Podmíněně je bylo možné využívat pro přechodné r. u. a s., jako objekty drobné architektury, vodní plochy, stavby objektů souvisejících s povolenými a. a zajišťujícími jejich bezkonfliktní provoz a jako výhradně nezbytně nutné zařízení technického vybavení. Nepřípustné bylo jejich využití pro jakékoli aktivity výrobního charakteru či trvalé bydlení a občanské vybavení. Stavební objekty mohly mít pouze výšku maximálně d. n. p.
18. Dne 25. 8. 2010 bylo schváleno zadání nového územního plánu odpůrce a v návaznosti na to byl vypracován koncept územního plánu. V hlavním výkresu z 2. 4. 2012 byly všechny pozemky navrhovatele umístěny v zastavitelném území a zařazeny (opět s výjimkou pozemku p. č. X spadajícího do plochy „ch. a z. k.“) do plochy X – „s. a., b.“. Koncept územního plánu byl projednán dne 4. 6. 2012. Dne 18. 6. 2012 podal navrhovatel námitku k tomuto konceptu, v níž uváděl, že nebylo vyhověno jeho žádosti o změnu funkčního využití pozemků ze s. r. a. a h. na bydlení a r. bydlení venkovského typu. Takovou změnu měl za opodstatněnou tím, že pozemky přímo navazovaly na funkční plochy bydlení a nacházela se na nich stavba rodinného domu a budova občanského vybavení – u. Navrhovatel tvrdil, že pozemky neslouží a nikdy nesloužily ke s. účelům a že jsou jako s. vedeny proto, že je vlastnilo S. t. s. a č. Č. r. Pozemky bylo dle navrhovatele možné napojit na veškerou technickou infrastrukturu a příjezd na ně byl zajištěn dostatečně kapacitní, veřejně přístupnou komunikací. Námitku shodného obsahu podali také další dva spoluvlastníci pozemků (P. B. a D. A.).
19. Následně byly schváleny pokyny pro zpracování návrhu územního plánu a dne 26. 3. 2014 byl veřejně projednán návrh napadeného OOP (územního plánu odpůrkyně). V návrhu (výkres z 12. 2. 2014) byly pozemky ve spoluvlastnictví navrhovatele zařazeny do plochy X „o. v. – U K.“, opět s výjimkou pozemku p. č. X zařazeného do plochy X „ch. a z.“. Dne 26. 3. 2014 podal navrhovatel proti návrhu napadeného OOP námitku, v níž nesouhlasil se zařazením pozemků do plochy o. v., k čemuž uvedl, že využití a. by bylo oproti stávajícímu stavu velmi omezeno a došlo by ke znehodnocení nemovitostí. Protože nedošlo ke změně plochy na b., změnil navrhovatel dle svého tvrzení společně s ostatními

spoluvlastníky záměr na využití a. a nechal vypracovat studii ohledně využití a. jako s. Studii navrhovatel podle textu námítky předložil M. ú. M. Navrhovanou změnou na X by tak došlo k poškození jeho práv. K takto podané námitce podal navrhovatel též přílohu z téhož dne, v níž žádal o změnu územního plánu umožňující výstavbu d. r. d. a přeměnu stávající u. na b. d. s tím, že nesouhlasí s nemožností změny funkčního využití a. na plochu b. z důvodu tvrzené nedostatečné k. š. a X, přičemž poukazoval na možnost výstavby další u., která by mohla sloužit pro sociálně slabé, čemuž se navrhovatel chce vyhnout. (Shodnou námitku a její přílohu i v tomto případě podali též spoluvlastníci P. B. a D. A.) Z dokumentu o vyhodnocení požadavků, stanovisek a připomínek se podává, že námitce navrhovatele bylo vyhověno s tím, že lokalita U K. bude vymezena jako s. a regulativy budou v návrhu upraveny. Žádosti o změnu územního plánu umožňující výstavbu d. r. d. vyhověno nebylo.

20. Dne 28. 7. 2014 se konalo opakované veřejné projednání upraveného návrhu napadeného OOP, ačkoliv se skupina osob – včetně navrhovatele – domáhala jeho odložení s ohledem na tvrzený střet zájmů (v průběhu samotného ústního jednání označený jako podjatost) u pověřeného z. JUDr. J. Z. V grafické části (hlavní výkres z 20. 6. 2014) byly pozemky ve spoluvlastnictví navrhovatele zařazeny do plochy X „s. – U K.“, opět s výjimkou pozemku p. č. X umístěného v ploše X „b. v r. o.“. Navrhovatel podal dne 4. 8. 2014 proti upravenému návrhu námitku, v níž nesouhlasil s navrženým regulativem, neboť by jím bylo velmi omezeno stávající využití a. a došlo by ke znehodnocení nemovitostí. Navrhovatel opětovně sdělil, že požadoval změnu funkčního využití a. na b. a z důvodu nevyhovění tomuto požadavku změnil společně s ostatními spoluvlastníky svůj záměr. Navrhovatel upozorňoval na to, že vlastnické právo může být v zásadě omezeno jen se souhlasem vlastníka. I v tomto případě navrhovatel zaslal společně s námitkou také její přílohu, v níž požadoval změnu funkčního využití a. tak, aby byla umožněna výstavba d. r. d. a přeměna existující u. na b. d. Současně podal navrhovatel námitku proti celému územnímu plánu odpůrce z důvodu zřejmé podjatosti JUDr. J. Z., jenž v katastrálním území M. vlastnil pozemky o rozloze převyšující X m². Navrhovatelovým námitkám nebylo vyhověno.
21. Druhé opakované veřejné projednání se uskutečnilo dne 9. 5. 2018 a dne 16. 5. 2018 podal navrhovatel a další dva spoluvlastníci dotčených pozemků své námítky proti poslední verzi návrhu napadeného OOP. Opětovně tvrdili, že navrhovaná změna by vedla ke znehodnocení jejich pozemků a že s novým návrhem nesouhlasí, a to jak v části týkající se zastavitelnosti ploch, tak i v otázce zařazení pozemků do tzv. etapizace. Navrhovatel a ostatní spoluvlastníci měli nadále za to, že ideálně by a. měl být využit k b. a zdůrazňovali, že a. není využíván jako s. a že si jeho využití jako s. neumí představit. Brojili též proti tomu, že by měl a. nově spadat do I. fáze etapizace, pro což nespatořovali žádný důvod. Měli za to, že etapizace by měla pouze určovat pořadí staveb v lokalitě, nikoli stanovit podmínky obce pro možnost funkčního využití. Nesouhlasili s regulativem ohledně přípustného využití pozemků pro bydlení, a to z důvodu nejasného, potažmo rozsahově nedostatečného stanovení podlažní plochy využitelné pro b. Zpracování územní studie pak pokládali za šikanózní nástroj a podmínku využití 90 % celkové plochy pro zeleň za příliš omezující. Navrhovatel a ostatní spoluvlastníci upozorňovali též na to, že nyní je celá plocha a. stavební, byť ve funkčním využití s., zatímco navrženými opatřeními přichází o X m² stavební plochy. Námitce bylo částečně vyhověno a do regulativu plochy X bylo přidáno upřesnění, že h. a plochy sloužící s. umožňující vsak dešťových vod se započítávají do koeficientu zeleně. Koeficient zeleně jinak byl ponechán na 0,9 s ohledem na navazující

volnou krajinu s lesem tak, aby v oblasti nedošlo k urbanisticky nevhodnému přílišnému zahuštění zástavby. Etapizace byla v lokalitě ponechána s odůvodněním, že je v ploše X do určité míry umožněno vybudovat občanskou vybavenost včetně u. a doplňkového b.

22. Podle konečného znění napadeného OOP, schváleného dne 24. 9. 2018, jsou tedy pozemky ve spoluvlastnictví navrhovatele zařazeny do plochy X „s. – U K.“, pouze pozemek p. č. X se nachází v ploše X „b. v r. o.“. Pro plochu X je stanoven koeficient zeleně 0,9 a regulovaná výška budov X metrů (viz hlavní výkres X ve spojení s částí F textové části výroku napadeného OOP). Pozemky spadající do plochy X jsou územím vymezeným pro zpracování územní studie X „B. – U K.“ a současně se na ně uplatní podmínky stanovené pro I. etapu výstavby (viz výkres základního členění území X). Všechny navrhovatelovy pozemky patří do urbanizovaného, zastavěného a zastavitelného území (viz výkres koncepce uspořádání krajiny X) a v jejich těsné blízkosti se nachází vedení vodovodu a splaškové kanalizace (viz výkres veřejné technické infrastruktury – kanalizace a vodní hospodářství X).
23. V textové části výroku napadeného OOP (kapitola B) 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 území, naopak je řešeno posílení infrastruktury, která limituje další rozvoj města. Vzhledem k limitním kapacitám infrastruktury je navržena etapizace využití zastavitelných ploch. Pro etapy I a Ia se počítá se zvýšením kapacity X na X (ze stávajících X v roce X), zajištění k. š. j. a posílení z. v., ve II. etapě má pak vedle naplnění předchozí etapy dojít k další intenzifikaci X na kapacitu X. V kapitolách D.4 a D.5 výrokové části je popisován stávající systém z. v. a p. k. V obou případech jsou popisovány stávající problémy a předkládají se návrhová opatření spočívající především v jejich rekonstrukci, dobudování i rozšíření. V kapitole L, nazvané „Etapizace“, je pak vysvětleno, že výstavba je rozdělena na etapy. Zástavba rozvojových ploch bez označení etapy je možná ihned. I. etapa je naplněna tehdy, když je využito přes 80 % plochy pro výstavbu a za využitý se přitom považuje stavební pozemek s dokončenou hlavní stavbou. Bude-li poměr volných ploch k plochám využitým nejméně 20:80 (m²), lze zahájit II. etapu. Výstavba v I. etapě je podmíněna p. z. v. pro M., intenzifikací X na kapacitu X a navýšením kapacity š. j. na minimálně X ž. míst. Dále jsou specifikovány podmínky II. etapy, etapy Ia a stanoveny specifické podmínky pro zastavitelnou plochu 12a.
24. Plocha X „s. – U K.“ je podle výrokové části napadeného OOP plochou r. ve smyslu § 5 vyhlášky č. 501/2006 Sb. Jejím hlavním využitím mají být s., n. h., plochy sloužící r. a s. účelům a souvisejícím službám nevýrobního charakteru, jako jsou půjčovny s. vybavení nebo r. o. Přípustné je využití pro stavby doplňkové (např. š., t.), odstavné p. plochy a malá zařízení pro k. r. u. do kapacity X l., v. s., o. a s. n. charakteru. Přípustné jsou též stavby dopravní a technické infrastruktury, doplňkové stavby, plochy veřejných prostranství, plochy městských parků, zeleně, veřejná správa, školství, kulturní zařízení a církevní stavby. Podmíněně jsou přípustné obchodní plochy do 200 m² hrubé podlažní plochy, nerušící provozovny služeb do 300 m² hrubé podlažní plochy a také bydlení za podmínky, že se byty vztahují k provozu stavby (např. byty pro správce a zaměstnance) a nepřekročí v součtu více než 25 % hrubých podlažních ploch hlavního využití. Doplňující regulativy mimo jiné stanovují, že h. a plochy sloužící s. s povrchem umožňujícím vsak dešťových vod se započítávají do koeficientu zeleně jako nezpevněné

plochy a že všechny výše uvedené kapacity platí na celou plochu vymezenou v grafické části napadeného OOP, tj. do limitu se zahrnují i stavby stávající.

25. V samotném odůvodnění napadeného OOP se etapizaci věnuje kapitola E.10, podle níž je pro některé zastavitelné plochy z důvodu nedostatečné infrastruktury a omezené k. š. navrženo zařazení do etap. Uvádí se zde, že do druhé etapy jsou navrženy větší celky převážně pro b., s významnějším dopadem na infrastrukturu města, vzdálenější od centra M. *„Do první etapy jsou zařazeny významnější plochy pro bydlení s nároky na dopravní a technickou infrastrukturu města. Bez etapizace jsou zařazeny plochy parků, zeleně, infrastruktury, občanského vybavení, plochy pro r. a další území drobného rozsahu (včetně ploch pro bydlení) doplňující stávající zástavbu.“*
26. V rozhodnutí o námitkách je pak uvedeno, že bylo částečně vyhověno navrhovatelově námitce týkající se nesouhlasu s navrženými regulativy pro lokalitu U K., a to tak, že bylo přidáno upřesnění, že h. a plochy s. umožňující však dešťových vod se započítávají do koeficientu zeleně. Podmínky pro provedení změn v území dle rozhodnutí neomezuji navrhovatelovo právo vlastnit pozemek; vlastník navíc nemá právo rozhodovat, jaké bude funkční využití jeho pozemku. Podmínky využití území byly v lokalitě U K. stanoveny s ohledem na blízkost lesa, terénní podmínky a okrajovou polohu města, kde jsou umísťovány především r. objekty. Návrhu, aby byl celý a. zařazen do plochy pro bydlení umožňující výstavbu d. r. d. a přeměnu u. na b. d., vyhověno nebylo s odůvodněním, že není ve veřejném zájmu měnit využití lokality a že zachování s. je v souladu se zadáním územního plánu. Změnu funkce lokality navíc nelze umožnit s ohledem na nedostatečnou technickou infrastrukturu, kapacitu X a počty ž. míst v m. a z. š. Zrušení funkční plochy s. a zařazení a. do plochy pro bydlení by dle rozhodnutí bylo též v rozporu se zásadami územního rozvoje. Též v katastrální mapě jsou dotčené pozemky vedeny jako s. a r. plocha. Žádosti o zrušení celého návrhu územního plánu z důvodu střetu zájmů z. JUDr. Z. též nebylo vyhověno s odůvodněním, že podjatost není institutem procesu pořizování územního plánu jako opatření obecné povahy.

V. Posouzení návrhu krajským soudem

27. 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.
28. 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 ze spoluvlastnictví pozemků zapsaných na listu vlastnictví č. X pro katastrální území B. u M. Mezi účastníky řízení není sporu o tom, že se jedná o pozemky, které jsou napadeným OOP regulovány. Odpůrce nicméně zpochybňuje navrhovatelovu aktivní procesní legitimaci tvrzením, že navrhovatel disponuje spoluvlastnickým podílem k pozemkům o velikosti pouze 1/3 a že navíc nedošlo ke změně funkčního stavu těchto pozemků a z pohledu širší možnosti využití pozemků zlepšilo napadené OOP navrhovatelovu situaci. Soud se proto nejprve zabýval aktivní procesní legitimací navrhovatele.
29. Ohledně otázky, zda může podat návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí i jen jeden ze spoluvlastníků nemovitosti, jehož podíl není nadpoloviční, lze odkázat na rozsudek N. s. s. ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169, publikovaný pod č. X Sb. NSS,

který tuto možnost bez dalšího připustil s odůvodněním, že spoluvlastníkovi náleží právní ochrana, pokud jde o jeho podíl, a tedy může uplatňovat nárok na ochranu práv vyplývajících z jeho podílu. Zamítnutí návrhu spoluvlastníka pro nedostatek aktivní procesní legitimace z důvodu, že se k němu nepřipojili ostatní spoluvlastníci, možný není (viz odst. [87] citovaného rozsudku).

30. Dále se soud v reakci na vyjádření odpůrce zabýval otázkou, zda mohl být navrhovatel zkrácen na svých právech tím, že jeho pozemky, které byly předchozím územním plánem zařazeny do funkční plochy „s. r. a., b.“, byly nově zařazeny do funkční plochy s názvem X „s. – U K.“. 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 téhož soudu 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.“*
31. Z porovnání regulace dle původního a nového územního plánu plyne, že hlavní, přípustné, podmíněné a nepřípustné využití navrhovatelových pozemků se nezměnilo způsobem, jenž by byl pro navrhovatele nepřiznivý, neboť pozemky mají být nadále využívány především ke s. a r. účelům a souvisejícím službám nevýrobního charakteru a nově je lze podmíněně a v omezeném rozsahu využívat i k trvalému bydlení, což bylo podle původního územního plánu zcela nepřípustné. Z tohoto hlediska se tedy skutečně jeví, že schválené funkční využití pozemků odpovídá dosavadnímu způsobu jejich využívání a že aktuální způsob využití nejenže nevyklučuje pokračovat v dosavadním způsobu využití a., ale dokonce rozšiřuje přípustné a podmíněné způsoby využití. Navrhovatel nicméně spatřuje zásah do svých veřejných subjektivních práv v nově stanovené etapizaci, která se pojí s funkční plochou X a kterou ve vztahu ke svým pozemkům považuje za nepřezkoumatelnou, nedůvodnou, diskriminační, svévolnou a nepřiměřenou. Přestože se tedy regulativ ohledně možného způsobu využití pozemků navrhovatele nezměnil způsobem, jenž by zasahoval do práv navrhovatele, k omezení dispozic s pozemky dochází v důsledku nově stanovené etapizace. Jednotlivé návrhové body mají společné to, že se navrhovatel cítí být dotčen na svém vlastnickém právu právě etapizací. Takové dotčení na právech je myslitelné, a zakládá proto aktivní procesní legitimaci navrhovatele.
32. 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. Z tohoto důvodu je tudíž pro rozhodnutí soudu nevýznamné tvrzení, že navrhovatel a odpůrce uzavřeli v roce X smlouvu o d. v. a o. v., jakož i obsah takové smlouvy či žádosti o její uzavření. Těmito dokumenty proto soud nedokazoval.
33. Soud přezkoumal napadené OOP v rozsahu a mezích bodů, jež byly uplatněny v návrhu ze dne 26. 9. 2019. S ohledem na koncentraci řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části, v souladu s níž nelze v dalším řízení rozšiřovat návrh o další návrhové body (§ 101b odst. 2 věta druhá s. ř. s.), se soud nezabýval a nemohl zabývat výtkami, které navrhovatel nově uvedl až ve své replice ze dne 12. 12. 2019 a které neměly předobraz v původním návrhu. Soud tedy neposuzoval zákonnost stanoveného koeficientu

zeleně a s tím související otázku reálné zastavitelnosti pozemků ve spoluvlastnictví navrhovatele. Při přezkumu včasné uplatněných návrhových bodů soud shledal, že je namíste zrušit napadené OOP z důvodu jeho nepřezkoumatelnosti v části stanovující, že funkční plocha X spadá do I. fáze etapizace. V takovém případě nebylo třeba nařizovat ve věci jednání (§ 101b odst. 4 ve spojení s § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.).

34. K problematice nepřezkoumatelnosti soud nejprve připomíná, že územní plán jako opatření obecné povahy obsahuje dvojí odůvodnění – jednak vlastní odůvodnění a jednak odůvodnění rozhodnutí o námitkách. Z § 68 odst. 3 užitého přiměřeně dle § 174 odst. 1 správního řádu je zřejmé, že ve vlastním odůvodnění územního plánu nesmí chybět esenciální obsahové náležitosti odůvodnění běžného správního rozhodnutí. Byť vlastní odůvodnění územního plánu zásadně zůstává spíše v obecné rovině a není nutné, aby v něm byla odůvodněna příslušná regulace z pohledu každého dotčeného pozemku či všech řešených ploch, musí být i v něm uvedeny důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů (viz např. navrhovatelem zmiňovaný rozsudek N. s. s. ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136, č. 1795/2009 Sb. NSS). Rozhodnutí o námitkách pak umožňuje individualizovaně reagovat na konkrétní výtky, jež proti regulaci uplatnili v procesu pořizování územního plánu jednotliví dotčení vlastníci, a musí z něho být seznatelné, z jakého důvodu považuje obec uplatněné námitky za liché, mylné či vyvrácené nebo proč považuje tvrzené skutečnosti za nerozhodné či nesprávné (rozsudek N. s. s. ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169, č. 2266/2011 Sb. NSS).
35. Z napadeného OOP je zjistitelné, že odpůrce přistoupil k etapizaci výstavby ze dvou důležitých důvodů, jimiž byla nedostatečná infrastruktura (konkrétně šlo o n. z. v. a kapacitu X) a omezená k. š. Byly navrženy dvě, resp. tři etapy, označované jako I. etapa, Ia. etapa a II. etapa, přičemž celá funkční plocha X spadá do I. etapy, do níž jsou dle odůvodnění napadeného OOP zařazeny „významnější plochy pro bydlení s nároky na dopravní a technickou infrastrukturu města“. Funkční plocha X „s. – U K.“ ovšem není ve výroku napadeného OOP klasifikována jako plocha b. ve smyslu § 4 vyhlášky č. 501/2006 Sb., nýbrž jako plocha r. ve smyslu § 5 téže vyhlášky. Že se ani fakticky nejedná o plochu b., je zřejmé z toho, že má být především využívána k r. a s. účelům a souvisejícím službám nevýrobního charakteru. Přípustná jsou sice na této ploše též zařízení pro k. r. u. a podmíněně je zde umožněno i trvalé b., v prvním případě však dle výroku napadeného OOP může jít jen o malá zařízení do kapacity X l. a ve druhém případě jsou možnosti b. velmi omezené co do výměry podlahové plochy (max. 25 % hrubé podlažní plochy hlavního využití) i co do určení osob oprávněných zde b. (s., z. apod.). Ani s ohledem na faktickou povahu plochy X ji tudíž nelze považovat za „významnější“ plochu pro b.
36. Navrhovateli je tak třeba dát za pravdu v tom, že z odůvodnění napadeného OOP není zřejmé, proč byla plocha X, v níž se nachází pozemky v jeho spoluvlastnictví, zařazena do I. fáze etapizace, navzdory tomu, že se nejedná o plochu pro b. Vzhledem k tomu, že byl pro plochu X určen koeficient zeleně 0,9 a že byla klasifikována jako plocha r. ve smyslu § 5 vyhlášky č. 501/2006 Sb., čemuž odpovídá i její schválené funkční využití, navíc není zřejmé, proč tato plocha nebyla ponechána zcela bez etapizace, když dle odůvodnění napadeného OOP jsou bez etapizace mimo jiné plochy zeleně či plochy pro r.
37. Důvody, pro které byla plocha X svázána s I. etapou výstavby, přitom nejsou nikterak objasněny ani v odůvodnění rozhodnutí o námitkách, byť navrhovatel ve svých posledních námitkách podaných dne 16. 5. 2018 s etapizací na svých pozemcích nesouhlasil. Navíc je

třeba zdůraznit, že odpůrce v odůvodnění rozhodnutí o námitkách konstatoval, že navrhovatelovy pozemky nelze zařadit mezi plochy b. (jak navrhovatel opakovaně žádal) mimo jiné z důvodu nedostatečné infrastruktury a k. š. z. pro nové plochy. Z toho dle soudu implicitně plyne, že bylo třeba ponechat pozemky ve stávající ploše, s níž nebyly spojeny vyšší kapacitní nároky. Také proto postrádá stanovení etapizace pro plochu X logického smyslu.

38. V neposlední řadě lze souhlasit též s tím, že obdobné pozemky nebyly na rozdíl od pozemků ve spoluvlastnictví navrhovatele zařazeny do etapizace. Z grafické části napadeného OOP (hlavní výkres X) je patrné, že I. fáze etapizace byla uplatněna ve vztahu k plochám X „m.“ X „p.“, X „b. v k.“ a X „b. v r. o.“, což jsou plochy b. ve smyslu § 4 vyhlášky č. 501/2006 Sb., eventuálně plochy s. o. ve smyslu § 8 téže vyhlášky (to platí ve vztahu k ploše X). Žádná ze srovnatelných ploch X „s.“, spadajících mezi plochy r. dle § 5 vyhlášky č. 501/2006 Sb., naopak nebyla zařazena do etapizace, byť i na ně lze umístit drobná u. z. nebo byty pro s. či z. Argumentace odpůrce, že mnohé pozemky v okolí navrhovatelových pozemků jsou též součástí etapizace, nemůže obstát, neboť se nejedná o pozemky s obdobným účelovým využitím.
39. Vzhledem k tomu, že v napadeném OOP nebylo přezkoumatelným (srozumitelným a vnitřně bezrozporným) způsobem vysvětleno, proč byla funkční plocha X zařazena do I. etapy výstavby, nemůže se soud zabývat návrhovými body týkajícími se proporcionality takového řešení. Nadbytečné by za této situace bylo také řešit otázku srozumitelnosti podmínek etapizace.
40. Navrhovatel dále brojí proti napadenému OOP pro tvrzené porušení § 18, § 19 odst. 1 písm. c) a e) stavebního zákona, které – jak je výsledovatelné především z jeho repliky – spatřuje v tom, že pozemky v jeho spoluvlastnictví nebyly zařazeny do plochy pro b., nýbrž pro r. K tomu lze uvést, že důvody pro nevyhovění žádosti navrhovatele o změnu funkčního využití pozemků jsou v napadeném OOP uvedeny. Z napadeného OOP se totiž podává, že předchozí územní plán z roku X značně předimenzoval rozvojové plochy, které neodpovídaly odhadům vývoje počtu obyvatel a že velká část zastavitelných pozemků je nevyužita. Nebylo proto přistoupeno k další významné plošné expanzi a zastavování volné krajiny. Přímo ve vztahu k pozemkům navrhovatele bylo v odůvodnění rozhodnutí o námitkách vysvětleno, že k přearování těchto pozemků do plochy b. nedošlo z důvodu existence volných pozemků pro b., nedostatečné infrastruktury a k. š., jakož i z důvodu problematické dopravní obslužnosti a v zájmu zachování míst pro r. a veřejné zeleně včetně tzv. zelených prstenců kolem obytných souborů. Takové zdůvodnění soud považuje za dostatečně srozumitelné a přesvědčivé a neodporující zásadám a cílům územního plánování vyjádřeným ve stavebním zákoně.
41. Argumentace navrhovatele, že celková zátěž infrastruktury by byla snížena, pokud by byl realizován jeho záměr vybudovat v a. r. d., je zavádějící. Navrhovatel totiž zmiňuje, že v r. d. by bydlely cca 4 osoby, zatímco existující u. má kapacitu X osob. Ze správního spisu však lze zjistit, že záměrem navrhovatele bylo vybudovat celkem d. takových r. d. (tj. celkově by mělo v r. d. trvale žít asi X osob) a vedle toho přeměnit stávající u. na b. d., kde by tudíž trvale bydlely patrně další d. osob. Názor navrhovatele, že umožnění jeho záměru by bylo šetrnější či hospodárnější oproti stávajícímu stavu, tak není přesvědčivé. Mimoto je třeba zdůraznit, že nedostatečná infrastruktura nebyla jediným důvodem, pro který nebylo žádosti navrhovatele o změnu funkčního využití pozemků vyhověno.

42. Navrhovatel navíc sám zmiňuje, že jeho pozemky byly již předchozím územním plánem zařazeny mezi s. r. a., a to v době, kdy je vlastnil jiný majitel. Pokud navrhovatel nabytí předmětné pozemky s tím, že byly vymezeny jako s. v ploše pro r., pak jejich nepřeražení do ploch pro b. nemohlo být nikterak zasaženo jeho legitimní očekávání ani jeho vlastnické právo. V tomto kontextu je třeba dát odpůrci za pravdu v tom, že vlastník pozemku nemá subjektivní právo na schválení konkrétní úpravy územního plánu dle jeho požadavku ani nárok na změnu funkčního využití pozemku (viz již citovaný rozsudek N. s. s. č. j. 1 Ao 2/2011-17).
43. Pokud jde o tvrzený rozpor napadeného OOP s § 19 odst. 1 stavebního zákona, k němuž mělo podle navrhovatele dojít tím, že oplocený zastavěný stavební pozemek byl zařazen do plochy krajinné zeleně, neodpovídá taková výtka vůbec skutkovému stavu věci. Dotčené pozemky navrhovatele jsou, jak již bylo opakovaně zmíněno, v ploše X „s. – U K.“ a pozemek p. č. X se nachází v ploše X „b. v r. o.“. Žádný z pozemků ve spoluvlastnictví navrhovatele nebyl zařazen do plochy X „k. z.“ ani žádný z nich nesousedí s pozemky spadajícími do takové plochy.
44. Navrhovatel je dále přesvědčen o tom, že zastupitelstvo odpůrce mělo rozhodovat o jím podané námitce podjatosti (či střetu zájmů) pověřeného z. JUDr. Z., a nesouhlasí s tím, že je námitka podjatosti v procesu pořizování územního plánu nepřijatelná.
45. Soud k této problematice předně shrnuje, že navrhovatel společně s dalšími X žadateli podal žádost ze dne 15. 7. 2014 o odložení opakovaného veřejného projednání návrhu napadeného OOP z důvodu zřejmé podjatosti JUDr. Z., kterou spatřoval ve střetu zájmu tohoto z. vlastníků přes X ha pozemků a provozujícího r. k. Na tuto žádost reagoval dne 30. 7. 2014 M. ú. v Ř. jako zpracovatel napadeného OOP tak, že institut odložení veřejného projednání stavební zákon nezná, a proto nemohlo být žádosti vyhověno. Ve vztahu k otázce podjatosti pak uvedl, že námitka podjatosti se podává vůči úřední osobě, tedy osobě bezprostředně se podílející na výkonu pravomoci správního orgánu v konkrétním správním řízení, o takovou situaci se však v dané věci nejedná. K věci se poté vyjádřil i K. ú. S. k. s tím, že proces pořizování územního plánu se řídí postupem dle §§ 44-54 stavebního zákona, kde je upravena role určeného člena zastupitelstva, kterého volí ze svého středu zastupitelé obce, kteří jej rovněž mohou odvolat. Tento pověřený zastupitel sám ve věci nerozhoduje, rozhoduje zastupitelstvo obce, pověřený zastupitel tak není oprávněnou úřední osobou ve smyslu § 14 správního řádu. Dne 4. 8. 2014 pak navrhovatel podal námitku proti celému návrhu napadeného OOP z důvodu závažného střetu zájmů JUDr. Z. a požadoval zrušení tohoto návrhu. Jeho požadavek odpůrce vypořádal v odůvodnění rozhodnutí o námitkách, kde sdělil, že je vázán usnesením svého z. ze dne 24. 11. 2014, jímž byl JUDr. Z. určen z. pro pořízení územního plánu a které mu nepřisluší zpochybňovat, a dále uvedl, že podjatost není institutem pořizování územního plánu.
46. Ze shora uvedeného je tedy patrné, že námitka podjatosti (střetu zájmů) nezůstala bez povšimnutí, nýbrž odpůrce (a nejen on) na ni reagoval, byť způsobem, s nímž navrhovatel nesouhlasí. Soud dále poukazuje na rozsudek N. s. s. ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010-185, č. 2397/2011 Sb. NSS, v němž bylo vysvětleno, že „[p]orušení oznamovací povinnosti je u vybraných členů orgánů ve vybraných oblastech sankcionováno jako přestupek podle zákona o střetu zájmů, u všech členů orgánů pak politickou odpovědností, jež může ústít do nezvolení v následných obecních volbách. Vliv na zákonnost opatření obecné povahy by bylo lze dovodit pouze v extrémních případech, kdy by zastupitel zatajil informace o

střetu zájmů, při jejichž znalosti zastupiteli by k přijetí opatření obecné povahy vůbec nedošlo nebo došlo, ale v podobě zásadně odlišné. Takovým excesem nebude případ, kdy zastupitel sice svoji oznamovací povinnost nesplní, avšak zastupitelstvo si je střetu zájmů vědomo z jiných zdrojů či na základě znalosti místních poměrů, a může proto tuto skutečnost vzít v úvahu při projednávání a rozhodování o věci. Při porušení rozhodovací povinnosti pak není možné o vlivu na opatření obecné povahy vůbec uvažovat, neboť rozhodnutí zastupitelstva o existenci důvodu pro vyloučení určitého zastupitele z projednávání a rozhodování věci není vůči tomuto zastupiteli závazné a vynutitelné.“ Vzhledem k tomu, že uplatněná námitka byla řešena, artikulována i ústně na opakovaném veřejném projednání napadeného OOP a vyjadřovalo se k ní i odůvodnění rozhodnutí o námitkách schvalované zastupitelstvem odpůrce, museli být zastupitelé odpůrce s existencí takové námítky obeznámeni. Nelze tedy dovodit, že by se v této věci jednalo o onen extrémní případ, kdy by výjimečně utajení střetu zájmů zastupitele mohlo mít vliv na zákonnost napadeného OOP.

47. Aplikace § 14 správního řádu týkajícího se vyloučení úřední osoby z projednávání a rozhodování věci, jíž se navrhovatel dovolává, je pak ve vztahu k opatření obecné povahy vydanému podle stavebního zákona v podstatě nemožná. V prvé řadě v řízení o vydání opatření obecné povahy neexistují účastníci řízení, a je tudíž vyloučeno, aby osoba podílející se na výkonu pravomoci správního orgánu mohla mít poměr k účastníkům řízení, a za druhé je poměr k věci s vydáváním územního plánu pojmově spjat, neboť právě prostřednictvím něho orgán obce reguluje činnost na svém území. Lze ostatně připomenout rozsudek N. s. s. ze dne 3. 4. 2019, č. j. 2 As 151/2018-63, č. 3883/2019 Sb. NSS, v němž bylo vysvětleno, že o systémové podjatosti v oblasti samostatné působnosti územních samosprávných celků nelze ani uvažovat. Každý ze zastupitelů, kteří v samostatné působnosti rozhodli o přijetí napadeného OOP, nepochybně měl určitý vztah k regulovanému území. Dovodit, že z tohoto důvodu nemohou o dané otázce hlasovat (a že má rozhodnout např. zastupitelstvo jiné obce), je absurdní (shodně viz rozsudek zdejšího soudu ze dne 18. 10. 2019, č. j. 51 A 27/2019-102, vydaný ve věci napadeného OOP na základě návrhu jiných dotčených vlastníků). Odkaz navrhovatele na odstavec 13 rozsudku N. s. s. ze dne 6. 9. 2017, č. j. 10 As 68/2017-32, z něhož má plynout, že podjatost je institutem procesu pořizování územního plánu, přitom není přiléhavý, neboť v dané věci nebylo rozhodováno o návrhu na zrušení opatření obecné povahy, nýbrž o žalobě proti správnímu rozhodnutí, a N. s. s. v dané věci k uplatnění institutu podjatosti v procesu přijímání územního plánu nic neuvedl.
48. Nad rámec uvedeného lze podotknout, že z návrhu na zrušení části napadeného OOP není ani patrné, jakým konkrétním způsobem by mělo tvrzené (věcné) nevypořádání námítky podjatosti zasáhnout do práv navrhovatele. Navrhovatel kupříkladu netvrdí, že by byl JUDr. Z. zaujatý vůči navrhovateli nebo jeho pozemkům a že by zvláště prosazoval ve vztahu k němu určité uspořádání území nebo že by kvalitativně shodné pozemky JUDr. Z. byly regulovány jinak než pozemky ve spoluvlastnictví navrhovatele. Mimoto lze souhlasit s odpůrcem v tom, že o vydání napadeného OOP bylo rozhodováno kolektivně a nejednalo se o individuální rozhodnutí JUDr. Z. Z d. přítomných zastupitelů pro vydání napadeného OOP hlasovalo o. a d. se hlasování zdrželi. Ani případné vyloučení JUDr. Z. by tedy nemohlo na výsledku nic změnit.

VI. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

49. Soud uzavírá, že shledal návrh důvodným v části směřující proti zahrnutí funkční plochy X do I. fáze etapizace, a to z důvodu nepřekoumatelnosti napadeného OOP v této části. Proto v tomto rozsahu napadené OOP zrušil ke dni právní moci rozsudku.
50. Navrhovatel v petitu požadoval nejen zrušení regulativu týkajícího se etapizace, ale navrhoval, aby bylo napadené OOP zrušeno v části stanovující jakékoli regulativy pro využití pozemků nacházejících se v ploše X a také pro využití pozemku p. č. X, zařazeného do plochy X (proti čemuž fakticky ale v návrhu konkrétnější argumentaci nevznese). Jelikož soud neshledal důvody pro zrušení napadeného OOP v celé navrhovatelem požadované části, rozhodl, že se ve zbytku návrh zamítá.
51. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle ustanovení § 60 odst. 1 věty poslední s. ř. s. Navrhovatel měl ve věci pouze částečný úspěch, neboť nezákonným shledal soud pouze požadavek etapizace ve vztahu k jeho pozemku, zbylé složky regulace navrhovatelova pozemku v přezkumu obstály. Úspěch navrhovatele a odpůrce v řízení tak lze z hlediska rozsahu vyhovění a zamítnutí petitu návrhu považovat za srovnatelný. Proto soud rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení :

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou 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 14. ledna 2020

JUDr. Věra Šimůnková, v. r.
předsedkyně senátu