



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

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

navrhovatele:

J. P.

bytem X

zastoupený advokátem Mgr. Jiřím Kokešem

sídlem Na Flusárně 168, Příbram

proti

odpůrci:

město Mnichovice

sídlem Masarykovo náměstí 83, Mnichovice

zastoupeno advokátem JUDr. Michalem Bernardem, Ph.D.

sídlem Klokotská 103, Tábor

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

takto:

I. Návrh se zamítá.

II. Navrhovatel je povinen zaplatit odpůrci na náhradě nákladů řízení částku 8 228 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám JUDr. Michala Bernarda, Ph.D., advokáta.

Odůvodnění:

Vymezení věci a podání účastníků

1. Navrhovatel se návrhem podle části třetí, hlavy druhé, dílu sedmého zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), domáhá, aby soud zrušil opatření obecné povahy označené v záhlaví (dále jen „napadené OOP“ nebo „územní plán“), *in eventum* pouze jeho části vymezující v hlavním výkresu, výkresu krajiny a koordinačním výkresu na pozemku p. č. X v k. ú. B. u M., obec M. (dále jen „pozemek navrhovatele“; veškeré pozemky uvedené v tomto rozhodnutí se nachází v témže katastrálním území a obci jako pozemek navrhovatele) plochu krajinné zeleně (dále jen „plocha KZ“).
2. Navrhovatel uvedl, že byl zkrácen na svých právech, neboť došlo ke změně druhu pozemku navrhovatele z pozemku určeného k zastavění na plochu KZ. Navrhovatel plánoval realizovat prodej pozemku jako stavebního a za tímto účelem činil patřičné kroky. Jedním z nich bylo dne 18. 12. 2017 podání žádosti o povolení kácení dřevin rostoucích mimo les v souladu s § 8 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“). V odůvodnění žádosti uvedl, že důvodem kácení dřevin je příprava pozemku na prodej pro stavbu. Dále požádal o povolení rozdělit pozemek a poté, co toto povolení obdržel, přistoupil k inzerci prodeje. V důsledku změny druhu pozemku však ztratil pozemek navrhovatele prakticky zcela hodnotu a jeho obchodní záměr tím byl zmařen.
3. Navrhovatel dále uvedl, že v průběhu projednávání napadeného OOP nepodal námitky ani připomínky, to však není překážkou, která by mu bránila v podání návrhu. Navrhovatel neměl o záměru změn v územním plánování povědomí, nebyl na ně upozorněn ani o nich informován, a nemohl se tak účastnit veřejného projednání územního plánu. V této souvislosti namítl, že celý proces přijímání napadených změn územního plánu byl natolik zmatečný, chaotický a nepřehledný, že nebylo možné zjistit, že dochází k jeho změnám.
4. Dále navrhovatel namítl, že postupem odpůrce bylo významně zkráceno jeho vlastnické právo, neboť změna způsobu využití pozemku navrhovatele ze stavebního na plochu KZ je významným zásahem, který znemožňuje jakýkoliv stavební záměr. V tomto směru tak napadené OOP představuje zásadní omezení jeho práva vlastnit majetek. Z obsahu územního plánu není zřejmé, na základě jakých skutečností dospěl odpůrce k přesvědčení, že je možné a nezbytné změnit podmínky využití pozemku navrhovatele. Zařazením do plochy KZ se pozemek stal nevyužitelným a to bez jakéhokoli zdůvodnění nezbytnosti takového kroku. Navrhovatel současně tvrdí, že jeho pozemek není významným krajinným prvkem ve smyslu § 3 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně přírody a krajiny, nemůže být využit k zemědělské činnosti a nemá žádnou oporu v jiném využití než ke stavění. Jediným blízkým významným krajinným prvkem je K. p., přičemž z katastrální mapy je zřejmé, že s ním pozemek navrhovatele přírodně nesouvisí. Změna druhu pozemku nebyla podpořena žádnými územními studiemi ani relevantními stanovisky příslušných orgánů.
5. Dále namítá, že k omezení vlastnického práva došlo pouze na straně navrhovatele, neboť okolní pozemky byly již zastavěny. Poukázal přitom na pozemky p. č. X, X, X a X. Navrhovatel nemohl očekávat takovýto obrat ve správní praxi odpůrce, a proto je nutno napadené OOP posuzovat jako rozporné se zákonem, neboť byla porušena zásada legitimního očekávání. Změna dlouhodobé správní praxe a stavu se může stát jen na základě závažných a principiálních důvodů směřujících k dosažení určité právem chráněné hodnoty a v žádném případě se nesmí dít svévolně. V daném případě byla změna provedena zcela svévolně, aniž by k takovému postupu existoval jakýkoli důvod.

6. Odpůrce ve vyjádření k návrhu navrhl jeho zamítnutí. Uvedl, že napadené OOP bylo pořízeno a vydáno v souladu se zákonem. Navrhovatel se mohl s návrhem OOP seznámit při veřejném projednání, a pokud tak neučinil a nepodal námitky, jdou následky k jeho tíži. Procesní pasivita navrhovatele nebyla dána žádnými objektivními důvody, nýbrž čistě subjektivními faktory. Navrhovatel ani nekonkretizoval, v čemž spatřuje údajnou zmatečnost, chaotičnost a nepřehlednost přijímání OOP, která mu měla bránit v uplatnění námitek. V průběhu projednávání napadeného OOP byly vždy splněny požadavky právních předpisů na informování veřejnosti o průběhu jeho pořizování i o možnosti podat námitky či připomínky. Konalo se řádné veřejné projednání a dvě opakovaná veřejná projednání. Ani v jedné fázi navrhovatel své námitky nepodal, přičemž netvrdí ani neprokazuje žádný akceptovatelný důvod, který by mu v tom bránil. K důvodům zařazení pozemku navrhovatele do plochy KZ odpůrce uvedl, že pozemek navrhovatele je zcela nevhodný k zástavbě, jelikož se nachází cca 140 – 150 m od dálnice X a tato lokalita je silně zatížená hlukem. Úroveň celodenního hluku se pohybuje v rozmezí 60 - 65 dB, úroveň nočního hluku v rozmezí 50 – 55 dB. Celodenním hlukem nad 60 dB je zasaženo 28 obyvatel M. ve 12 stavebách pro bydlení. Pozemek navrhovatele je velmi svažité, pro zástavbu nevhodný, podmáčený a zarostlý dřevinami. Navíc je součástí lokálního biokoridoru X K. p., jelikož jeho převážná část je významným krajinným prvkem, a to údolní nivou ve smyslu § 3 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně přírody a krajiny. Odpůrce připustil, že v sousedství pozemku navrhovatele se nachází historická zástavba, a to r. d. č. p. X s g. a ch. ev. č. X. Na navrhovatelem zmiňovaném pozemku p. č. X se nachází rozestavěná stavba ch., u níž navrhovatel neprokazuje, že by byla povolena. Na pozemku p. č. X se nachází polorozpadlá g. Stavby na pozemcích p. č. X a X jsou na druhé straně c., přičemž jde o dříve realizovanou zástavbu, u níž pořizovatel akceptoval faktický stav. Dále odpůrce poukázal na zadání územního plánu, v němž se mj. požaduje zrevidovat zastavitelné plochy okolo K. p. V této souvislosti uvedl, že v původním návrhu územního plánu byly zastavitelné plochy zredukovány pouze na plochy pod již existujícími stavbami. Proti tomu podali námitky vlastníci pozemků X a X. Těmto námitkám bylo vyhověno s ohledem na existenci staveb na těchto pozemcích a tyto pozemky byly zahrnuty do plochy BR – bydlení v rekreačních oblastech (dále jen „plocha BR“). Vzhledem ke koeficientu zeleně však byl na těchto pozemcích pouze fakticky zakonzervován stávající stav. V upraveném návrhu územního plánu pro druhé opakované veřejné projednání byla plocha BR vymezena ještě i na pozemku p. č. X, který přímo souvisí s pozemky X a X. Tento pozemek je však rovinatý na úrovni ulice N. P. Závěrem odpůrce shrnul, že vymezení pozemku navrhovatele jako nezastavitelného v ploše KZ je výsledkem kombinace faktorů vysokého hlukového zatížení, svažitosti pozemku a nevhodnosti k zástavbě. Naopak jeho dostatečná velikost bez zastavění je předpokladem k tomu, aby mohl být funkční součástí územního systému ekologické stability (dále jen „ÚSES“) a lokálního biokoridoru (dále jen „LBK“). Pasivitu navrhovatele považoval odpůrce za konkludentní souhlas s navrženým řešením. Legitimní očekávání navrhovatele nelze dovodit z inzerce prodeje pozemku nebo povolení ke kácení.
7. Navrhovatel v replice namítl, že napadené OOP není v souladu s cíli územního plánování dle § 18 a § 19 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“). Odpůrce neposoudil využitelnost pozemku navrhovatele k zastavění. Podle jeho názoru je jeho využitelnost jinak než k zastavění minimální. Pozemek navrhovatele nemůže sloužit účelu X K. p. ani není jeho součástí. Pokud jde o namítané překročení hlukových limitů, uvedl navrhovatel, že

odpůrce nikde netvrdí, že by úroveň hluku ovlivňovala možnost zástavby, a to tím spíš, že desítky lidí v této oblasti fakticky bydlí a probíhá zde čilá výstavba. V této souvislosti odkázal na rozsudek NSS ze dne 16. 6. 2011, č. j. 7 Ao 2/2011-127, který lze dle jeho názoru vztáhnout i na tuto věc. Závěrem navrhovatel uvedl, že pokud by soud návrh zamítl, tak by odpůrci neměla být přiznána náhrada nákladů právní zastoupení, neboť tyto náklady nebyly účelně vynaloženy. Nejde o věc, s níž by se odpůrce dříve nesetkal a svou náročností nepřesahuje možnosti správního aparátu obce.

8. Odpůrce v duplice doplnil, že pozemek navrhovatele nebyl zařazen mezi zastavitelné rovněž na základě stanoviska dotčeného orgánu ochrany přírody a krajiny, a to Městského úřadu v Ř. ze dne 16. 7. 2010, č. j. 35501/2010/OŽP-00354, v němž je obsažen požadavek na vyloučení pozemku navrhovatele ze zástavby. Dále doplnil, že na pozemku navrhovatele je prudký sráz zakončený p. s množstvím stromů a keřů. Jediná přístupová cesta je poměrně vysoko nad pozemkem a neumožňuje adekvátní přístup. Pozemek navrhovatele je navíc součástí X, který zde byl vymezen mj. proto, že pozemek není na rozdíl od okolních pozemků oplocen. Podél p. jsou v ploše BR vymezeny pouze pozemky již zastavěné, nejsou zde žádné nově zastavitelné plochy BR. Tyto ostatní pozemky mají všechny realizovaný sjezd na cestu, nenachází se v tak prudkém srázu a víceméně jsou v rovině s cestou. Ze všech těchto důvodů byla akcentována odlišnost pozemku navrhovatele a byla na něm vymezena plocha KZ, proti čemuž navrhovatel v průběhu pořizování OOP nebrojil.

Podmínky řízení

9. Soud se nejprve zabýval podmínkami řízení. Podle § 101 s. ř. s. je návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem zkrácen. Pokud je podle zákona současně oprávněn ve věci, ve které bylo opatření přípustností obecné povahy užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, může navrhnout zrušení opatření obecné povahy jen společně s takovým návrhem. V dané věci je zjevné, že území plán byl vydán formou opatření obecné povahy, a to za použití odpovídajících ustanovení stavebního zákona, i zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Soud dále ověřil, že je návrh podán včas (srov. čl. XXXVIII bod 3 zákona č. 225/2017 Sb., kterým se mění stavební zákon a další související zákony) a obsahuje veškeré náležitosti plynoucí z § 101b odst. 2 a § 37 odst. 2 a 3 s. ř. s.
10. Navrhovatel svoji legitimaci k podání návrhu dovozuje z vlastnictví pozemku p. č. X, které soud ověřil výpisem z katastru nemovitostí (list vlastnictví č. X). Mezi účastníky není sporu o tom, že jde o pozemek, který je napadeným OOP regulován, a že napadené OOP změnilo možnost jeho způsobu využití. Podmínkou aktivní procesní legitimace není podání námitek a připomínek navrhovatelem v průběhu přípravy napadeného OOP (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116, publ. pod č. 2215/2011 Sb.NSS). Námitky a připomínky, jejichž podání v průběhu řízení o návrhu opatření obecné povahy upravuje v obecné rovině § 172 odst. 4 správního řádu, nelze považovat ani za řádné opravné prostředky ve smyslu § 5 s. ř. s. a jejich vyčerpání proto nemůže být podmínkou přístupu k soudu (srov. rozsudek NSS ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010-185, publ. pod č. 2397/2011 Sb.NSS). Aktivně procesně legitimován bude vždy vlastník pozemku nebo jiné nemovité věci a oprávněný z věcného práva k těmto věcem (majetkovým hodnotám), jenž se nachází na území regulovaném územním plánem či jeho změnou (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009,

č. j. 1 Ao 1/2009 - 185, publ. pod č. 1910/2009 Sb. NSS). Z výše uvedeného vyplývá, že navrhovatel je oprávněn k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy.

Posouzení věci

11. Soud rozhodl ve věci samé bez nařízení jednání, neboť oba účastníci s tímto postupem výslovně souhlasily (§ 51 odst. 1 s. ř. s.). Při věcném posouzení návrhu soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy (§ 101b odst. 3 s. ř. s.), tj. ze skutkového a právního stavu k 24. 9. 2018. Při rozhodování byl soud vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.).
12. Judikatura správních soudů vymezila míru, v níž je soud oprávněn zasahovat do procesu územního plánování. Podle rozsudku NSS ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, v procesu územního plánování *„jde o vyvážení zájmů vlastníků dotčených pozemků s ohledem na veřejný zájem, kterým je v nejširším slova smyslu zájem na harmonickém využití území. Tato harmonie může mít nesčíslně podob a ve své podstatě nebude volba konkrétní podoby využití určitého území výsledkem ničeho jiného než určité politické procedury v podobě schvalování územního plánu, v níž je vůle politické jednotky, která o něm rozhoduje, tedy ve své podstatě obce rozhodují svými orgány, omezena, a to nikoli nevýznamně, požadavkem vybočení z určitých věcných (urbanistických, ekologických, ekonomických a dalších) mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování. Uvnitř těchto mantinelů však zůstává vcelku široký prostor pro autonomní rozhodování příslušné politické jednotky. Jinak řečeno – není úkolem soudu stanovovat, jakým způsobem má být určité území využito; jeho úkolem je sledovat, zda příslušná politická jednotka (obec) se při tvorbě územního plánu pohybovala ve shora popsanych mantinelech. Bylo-li tomu tak, je každá varianta využití území, která se takto „vejde“ do mantinelů územního plánování, akceptovatelná a soud není oprávněn politické jednotce vnucovat variantu jinou. Soud brání jednotlivce (a tím zprostředkovaně i celé politické společnosti) před excesy v územním plánování a nedodržením zákonných mantinelů, avšak není jeho úkolem sám územní plány dotvářet.“* Úkolem soudu tak není určovat, jakým způsobem má být určité území využito a aktivně tak dotvářet územní plánování, ale pouze korigovat extrémy. V procesu územního plánování dochází k vážení řady zájmů soukromých i veřejných a výsledkem pak musí být rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými při zachování právem předvídané proporcionality a ochrany základních práv před svévolnými zásahy a excesivními zásahy. Obecné rozhodnutí o distribuci zátěže v rámci určitého území při zachování výše zmíněných zásad je politickou diskrecí konkrétních odůvodněných a zákonných věcných rozhodnutí územní samosprávy by byly porušením ústavních zásad o dělbě moci (srov. rozsudek NSS ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010-103). Ze zásady zdrženlivosti tak plyne, že ke zrušení opatření obecné povahy v oblasti územního plánování by měl soud přistoupit, pouze pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření jako celku.
13. Navrhovatel v první řadě namítl, že proces přípravy a přijetí OOP byl zatížen vadami, neboť byl natolik zmatečný, chaotický a nepřehledný, že nebylo možné zjistit, že dochází ke změnám funkčního využití pozemku navrhovatele.
14. Soud ze správního spisu zjistil, že zastupitelstvo odpůrce rozhodlo usnesením č. X ze dne 14. 5. 2008 o pořízení územního plánu. Poté byl zpracován návrh zadání územního plánu a jeho projednání bylo oznámeno vyvěšením veřejné vyhlášky Městského úřadu v Ř. ze dne 15. 6. 2010. Navrhovatel k návrhu zadání územního plánu žádné připomínky neuplatnil.

Dne 25. 8. 2010 schválilo zastupitelstvo odpůrce zadání územního plánu v upraveném znění. Následně oznámil Městský úřad v Ř. veřejnou vyhláškou ze dne 4. 5. 2012 veřejné projednání konceptu územního plánu, které se uskutečnilo dne 4. 6. 2012. Koncept územního plánu byl vystaven k nahlédnutí po dobu 30 dnů. V konceptu již byla zahrnuta změna využití pozemku navrhovatele, na němž byla vymezena plocha KZ. Navrhovatel neuplatnil ke konceptu žádné námítky. Městský úřad v Ř. vydal dne 17. 2. 2014 veřejnou vyhlášku, kterou oznámil veřejné projednání návrhu územního plánu, které se konalo 26. 3. 2014. V návrhu územního plánu bylo vymezení plochy KZ na pozemku navrhovatele ponecháno beze změn oproti konceptu. Veřejnou vyhláškou ze dne 25. 6. 2014 bylo oznámeno konání opakovaného veřejného projednání dne 28. 7. 2014, a dále veřejnou vyhláškou ze dne 5. 4. 2018 bylo oznámeno konání druhého opakovaného veřejného projednání napadeného územního plánu dne 9. 5. 2018. Navrhovatel při projednání návrhu územního plánu ani v žádné z pozdějších fází veřejného projednání námítky k návrhu územního plánu neuplatnil. Zastupitelstvo města M. následně usnesením č. X ze dne 24. 9. 2018 vydalo napadené OOP.

15. Právní úprava procesu přípravy a vydání územního plánu obsažená ve stavebním zákoně zajišťuje, že celý proces probíhá za účasti veřejnosti. Veřejnosti je v každé fázi přípravy územního plánu umožněno seznámit se s projednávaným dokumentem a vyjádřit se k němu prostřednictvím připomínek nebo námitek. V každé fázi přípravy územního plánu pořizovatel oznamuje veřejnosti veřejnou vyhláškou vyvěšenou na jeho úřední desce i způsobem umožňujícím dálkový přístup, jaký dokument je aktuálně projednáván, jakým způsobem se lze seznámit s jeho obsahem, kdy se koná veřejné projednání za účasti veřejnosti a v jakých lhůtách lze uplatnit případné námítky či připomínky. Z pohledu vlastníka nemovitosti, je přitom klíčové zejména podání námitek k návrhu územního plánu v souvislosti s veřejným projednáním či opakovaným veřejným projednáním návrhu (§ 52 odst. 3 stavebního zákona). V daném případě pořizovatel územního plánu, tj. Městský úřad v Ř. dostal všem svým oznamovacím a poučovacím povinností v souvislosti s veřejným projednáním jednotlivých fází zadání a návrhu územního plánu v průběhu řízení o územním plánu. Řízení o územním plánu a proces jeho přípravy proběhly prostřednictvím zveřejnění dokumentů na úřední desce tak, jak ukládá správní řád, popř. stavební zákon. Ze spisové dokumentace vedené pořizovatelem a odpůrcem plyne, že pořizovatel vždy řádně oznámil, jaký dokument je aktuálně v příslušné fázi projednáván, jakým způsobem se lze seznámit s jeho obsahem, kdy se koná veřejné projednání za účasti veřejnosti a v jakých lhůtách lze uplatnit případné námítky či připomínky. Proces přípravy územního plánu byl v daném případě vskutku časově náročný. Obsahově rozsáhlá a komplikovaná byla i průběžně vyhotovovaná a zveřejňovaná dokumentace v jednotlivých fázích přípravy územního plánu. Složitost předmětu úpravy obsažené v územním plánu, resp. dokumentace vyhotovované v jeho přípravných fázích však sama o sobě nemůže být vadou procesu přípravy územního plánu. Navrhovatel měl možnost se s návrhem napadeného územního plánu ve všech jeho fázích nejen seznámit, ale i vyjádřit případný nesouhlas s jeho obsahem prostřednictvím námitek. Pokud by býval neporozuměl obsahu zadání anebo zveřejněných návrhů územního plánu, nic mu nebránilo, aby využil pomoci odborníka. Pasivita v průběhu procesu přípravy územního plánu, proto jde plně k jeho tíži. Soud neshledal, že by ze strany pořizovatele či odpůrce došlo k jakýmkoliv pochybením, které by mohly zpochybnit zákonnost procesu přípravy a vydání územního plánu, a ani navrhovatel nad rámec zcela obecného tvrzení o údajné zmatečnosti, chaotičnosti a nepřehlednosti procesu přípravy a přijetí neupřesnil,

jaká pochybení měl na mysli. Není přitom úkolem soudu, aby za navrhovatele takto obecně formulovanou námitku domýšlel. Soud proto shledal tuto námitku nedůvodnou.

16. Navrhovatel dále namítl, že změna využití jeho pozemku nebyla řádně odůvodněna a nebyla podpořena územními studiemi ani relevantními stanovisky příslušných orgánů.
17. V daném případě není mezi účastníky sporu o tom, že předchozí územní plán města M. z roku 2002, jenž byl vyhlášen obecně závaznou vyhláškou města M. č. X, o závazné části územního plánu města M. (dále jen „územní plán z roku 2002“), umožňoval zastavění pozemku navrhovatele. Soud v této souvislosti pouze ověřil, že územní plán z roku 2002, jehož úplné znění je zveřejněno na internetových stránkách odpůrce ([www. X](http://www.X)), zahrnul pozemek navrhovatele do plochy *Bydlení a rekreační bydlení venkovského typu*. Podle přílohy č. X uvedené vyhlášky, jež závazně stanoví regulaci využití funkčních ploch, bylo v předmětné ploše stanoveno přípustné využití pro bydlení v rodinných domech, chalupách a zemědělských usedlostech s odpovídajícím zázemím pro chov hospodářského zvířectva a obdělávání zemědělské půdy. Jako podmíněně přípustné bylo stanoveno mj. rekreační využití objektů a ploch.
18. Napadeným územním plánem byl pozemek navrhovatele nově zahrnut do plochy KZ jako plochy přírodní ve smyslu § 16 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů. Podle závazné textové části územního plánu je v těchto plochách vyloučena jakákoliv stavební činnost s výjimkou podmíněně přípustného využití: *„Protipovodňová opatření, dopravní infrastruktura (zejména polní cesty, stezky pro pěší a cyklisty), drobné stavby církevní do zastavěné plochy 16 m2, mobiliář pro rekreaci a turistiku (sezení, drobné přístřešky), nezbytná technická infrastruktura. Vše za podmínky, že realizací stavby nedojde k poškození významných krajinných prvků. Vodní plochy, za podmínky zachování dostatečného průtoku vodního toku.“* Za nepřípustné způsoby využití jsou výslovně označeny: *„Zornění, intenzivní louky, sklady, odstavná a parkovací stání, zařízení dopravních staveb, stavby pro rekreaci, skládky odpadu. Nepřípustné jsou i všechny další způsoby využití, neuvedené jako hlavní, přípustné či podmíněně využití.“*
19. Navrhovateli tak lze přisvědčit v tom, že oproti územnímu plánu z roku 2002 změnilo napadené OOP podstatně funkční využití pozemku navrhovatele. Navrhovatel byl touto změnou nesporně omezen, neboť oproti dřívější regulaci obsažené v územním plánu z roku 2002 umožňující např. výstavbu rodinného domu, chalupy či zemědělské usedlosti jej lze za současného stavu územně plánovací dokumentace stavebně využít jen ve velmi omezeném rozsahu, přičemž je zejména nepřípustná jakákoliv výstavba obydlí, ať za účelem rekreačního nebo trvalého bydlení. Pouhá skutečnost, že došlo k omezení práv navrhovatele, nicméně nemůže být sama o sobě důvodem nezákonnosti napadeného OOP. Je třeba zdůraznit, že vlastník pozemku nemá individuální subjektivní právo na schválení konkrétní podoby územního plánu podle jeho požadavku, tj. aby územní plán umožňoval realizaci předem definovaného záměru (viz NSS ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 Ao 2/2011–17). Z judikatury NSS plyne, že územní plánování není činností zcela nahodilou, nepředvídatelnou a svévolnou. Proto je žádoucí, aby se pořizovatel územního plánu snažil respektovat předchozí územně plánovací dokumentaci téhož stupně a na základě ní přijaté dokumentace nižšího stupně (např. rozsudek ze dne 14. 2. 2013, č. j. 7 Aos 2/2012–53). NSS rovněž zformuloval právní názor (srov. rozsudek ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010–644), že je nutno s přihlédnutím k principům právní jistoty a legitimního očekávání respektovat kontinuitu územního plánování. Na druhou stranu však zároveň zdůraznil, že požadavek na kontinuitu nesmí znemožnit revizi existujícího stavu. Pokud

tedy z určitých důvodů dojde ke změně původní koncepce a nově přijímaný územní plán se tím dostane do nesouladu s předchozí dokumentací téže či nižší úrovně, nemůže v tom být spatřována nezákonnost. Tento nesoulad je totiž pojmovým znakem každé změny územně plánovací dokumentace. Striktní vázanost předchozí územně plánovací dokumentací téhož či nižšího stupně by vedla k absolutní neměnnosti poměrů v území.

20. Z usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009–120, dále vyplývá, že zásahy do vlastnických práv učiněné schválením územního plánu, musí mít ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody, přičemž musí být uskutečněny jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle (zásada subsidiarity a minimalizace zásahu). Pokud jsou tyto podmínky splněny, je na místě zdrženlivost správních soudů při přezkumu opatření obecné povahy. V tomto ohledu hraje významnou roli textová část územního plánu a jeho odůvodnění, z nichž musí alespoň v obecné rovině vyplývat důvody, jež vedly k přijetí změn v územním plánu. I odůvodnění opatření obecné povahy musí podle § 68 odst. 3 správního řádu užitého přiměřeně podle § 174 odst. 1 tohoto zákona, obsahovat *„esenciální obsahové náležitosti odůvodnění běžného správního rozhodnutí. I v odůvodnění opatření obecné povahy je tak nutno uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů.“* (srov. rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008 – 136, publ. pod č. 1795/2009 Sb. NSS). V této souvislosti judikatura rovněž dovodila, že *„[n]epodání námitek (či připomínek) má vliv i na nároky, které je třeba klást na odůvodnění řešení přijatého opatřením obecné povahy. Navrhovatel, který nepodal námítky, zpravidla nemá nárok na to, aby se odpůrce v odůvodnění územního plánu vypořádal se změnou funkčního využití konkrétně jeho pozemků.“* (srov. bod 41 rozsudku NSS ze dne 30. 3. 2016, č. j. 8 As 121/2015 – 53, a tam citovanou judikaturu). To platí i pro navrhovatele, který nepodal námítky k návrhu územního plánu při jeho veřejném projednání (ani v žádné jiné fázi přípravy územního plánu), a fakticky se tak připravil o individuální a konkretizované odůvodnění změny, která se dotkla funkčního využití pozemku navrhovatele.
21. Vzhledem k tomu, že navrhovatel nevznnesl námítky, s nimiž by se odpůrce byl povinen vypořádat v rozhodnutí o námítkách, je třeba důvody, jež vedly k změně funkčního využití pozemku navrhovatele, hledat primárně v textové části napadeného OOP a v jeho odůvodnění, v níž odpůrce (resp. zpracovatel podle jeho zadání) zformuloval hlavní principy zvoleného řešení a obecné důvody svého přístupu. Odpůrce v textové části územního plánu vyjádřil záměr vymezení jednoznačné hranice sídla s tím, že zastavitelné plochy jsou navrženy převážně v plochách navržených předchozím územním plánem; tj. zastavitelné území obce není významně rozšířeno, je navržena jeho konsolidace, zejména na hranici s okolní přírodou (str. 12 odůvodnění územního plánu). Odpůrce tak navázal na požadavek stanovený již v návrhu zadání územního plánu, jenž požadoval přesné a důsledné vymezení hranice zastavitelného území tak, že stávající hranice zastavitelného území bude revidována a na některých místech, kde je potřeba respektovat významný přírodní fenomén, bude redukována. Podle textové části (str. 14) urbanistická koncepce územního plánu nepočítá s další plošnou expanzí a zastavováním volné krajiny. Vychází ze stávajícího stavu (daného předchozím územním plánem), který spíše drobnými zásahy upravuje a nastavuje tak, aby se město stavebně lépe vyvíjelo. Územní plán navrhuje město kompaktní a zelené. Rozvoj je plánován převážně ve stávajících hranicích, kde je mnoho nevyužitých pozemků a proluk. V odůvodnění (str. 42 a násl.) odpůrce podrobně vysvětluje, že velkou část zástavby M. tvoří tzv. sídelní kaše, tedy relativně řídká zástavba,

již nelze pro její neuspořádanost pokládat ani městskou, ani za vesnickou, což je obecně považováno za nežádoucí 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. Odpůrce poukázal na to, že předchozí územní plán předimenzoval rozvojové plochy, které dosud nebyly vyčerpány (str. 12 až 14 výrokové části).

22. Z obsahu správního spisu dále plyne, že odpůrce již v návrhu zadání požadoval redukci zastavitelných ploch v lokalitách s významným přírodním fenoménem, vyloučení vodních toků, údolních niv a rybníků vč. břehových porostů ze zástavby (vč. oplocení) a výslovně též revidování ploch okolo K. p. (ÚSES a údolní niva), k nimž uvedl, že jde o podmáčené pozemky nevhodné pro zástavbu, vhodné pro vodní a retenční plochy. Uvedený požadavek je zjevně odrazem stanoviska Městského úřadu v Ř. ze dne 16. 7. 2010, jenž jako orgán ochrany krajiny a přírody uplatnil následující požadavky: *„Vodní toky: Vodní toky a to včetně jejich břehových porostů budou vyloučeny ze zástavby. Podél koryt vodních toků bude vymezený zelený pás, který bude současně nezastavitelným územím. Do průtočných profilů koryt vodních toků nebude umísťováno oplocení. Zpracovatel ÚP provede revizi pozemků okolo K. p., kterým prochází prvek ÚSES a údolní niva vodního toku. Pozemky parc. č. X, X, X (tj. i pozemek navrhovatele – pozn. soudu) atd. v k. ú. B. u M. určené pro zástavbu jsou v kolizi se zájmy ochrany přírody a s požadavky vyplývajících ze zadání ÚP města. Jedná se o podmáčené lokality, strmé svahy zaříznutého koryta, kde bez rozsáhlých terénních úprav, odvodnění pozemků a tím i likvidace přírodních prvků, nejde umístit zástavba. Na těchto pozemcích doporučujeme označit jako stavební pouze stávající objekty. Celou věc požadujeme řešit! Domníváme se, že tyto pozemky jsou vhodné pro výstavbu nových vodních a retenčních ploch.“* Uvedené požadavky byly odpůrkyní akceptovány (str. 17 odůvodnění), a promítly se do vymezení funkčního využití pozemku navrhovatele, tzn. jeho zahrnutí do plochy KZ.
23. Odpůrce v textové části územního plánu poukázal i na nevyhovující hlukovou situaci na území B., kde se projevuje zvýšená hluková zátěž od dálnice X. Bylo proto navrženo omezení rozvoje v dané lokalitě a pro povolování staveb na dotčených plochách zvýšená pozornost ochraně proti hluku (str. 17 textové části). Této otázce se podrobně věnuje samostatná kapitola odůvodnění *Hluk z automobilové dopravy* (viz str. 51 odůvodnění), v níž se mj. uvádí: *„Pro řešené území je nejvýznamnějším zdrojem hluku dálnice X Dle údajů Strategické hlukové mapy ČR 2006, zpracovávané na základě vyhlášky č. 523/2006 Sb. Ministerstvem zdravotnictví ČR, je na části řešeného území (velká část území B.) překročena limitní hodnota $L_n = 45$ dB. Tato skutečnost je zohledněna v omezeném rozvoji B. a dále bude zohledněna při povolování staveb v dotčených oblastech.“* Vzhledem k tomu, že i pozemek navrhovatele je vystaven zvýšené hlukové zátěži, jak vyplývá např. z výřezu hlukové mapy, jež je převzata do odůvodnění územního plánu (viz str. 52), je zjevné, že i zvýšená hluková zátěž vedla odpůrce k tomu, že překročil k omezení zastavitelnosti navrhovatelova pozemku. K tomu třeba dodat, že skutečnost, že obyvatelé existujících obydlí nacházejících se v exponovaném území B. jsou již negativním účinkům nadměrnému hluku dlouhodobě vystaveni, nemůže být důvodem k tomu, aby odpůrce při přípravě nové územně plánovací dokumentace rezignoval na ochranu svého území a jeho obyvatel proti rizikům spojeným se zvýšenou hlučností.
24. Soud shrnuje, že v územním plánu obecně vyjádřené důvody, jež vedly ke změně využití pozemku navrhovatele, jsou přiléhavé a dostatečné, a to i s přihlédnutím k tomu, že se nejedná o změnu stávajícího územního plánu, ale o nahrazení původního územního plánu

zcela novým. Již tím dala politická reprezentace odpůrce najevo, že změny oproti dřívější koncepci mají být rozsáhlejší a že vlastníci pozemků by měli proces pořizování územního plánu bedlivě sledovat, což v nyní posuzovaném případě navrhovatel zjevně nečinil, jak sám uvádí návrhu. Námitku, podle níž napadená změna využití pozemku navrhovatele není řádně odůvodněna a nemá oporu v relevantních podkladech, shledal soud nedůvodnou.

25. Soud v této souvislosti pouze pro doplnění uvádí, že v důsledku pasivity navrhovatele v průběhu řízení o územním plánu se nemůže zabývat proporcionalitou přijatého řešení. Judikatura setrvale zastává stanovisko, že „soudům nepřísluší (resp. nejsou povinny) hodnotit proporcionalitu přijatého řešení v první linii. Mohou pouze posoudit, jak se s touto otázkou vypořádal v odůvodnění územního plánu odpůrce [...]. Ten je zpravidla povinen tak učinit pouze na základě námítky, kterou v rámci procesu pořizování územního plánu vznesl oprávněný navrhovatel. Jestliže zůstal navrhovatel v průběhu pořizování územního plánu pasivní, má sice právo podat návrh na zrušení územního plánu, avšak na jeho věcnou legitimaci (tedy na důvodnost jeho návrhu) bude mít tato pasivita zpravidla fatální dopad.“ (srov. bod 9 rozsudku NSS ze dne 18. 1. 2017, č. j. 6 As 237/2016 – 33) Platí totiž, že není možné po soudu požadovat, aby provedl odbornou úvahu ve směru vážení důležitých veřejných zájmů či veřejného zájmu a ochrany vlastnictví navrhovatelů, aniž by tuto úvahu před ním provedl příslušný správní orgán. Takový postup by byl rozporný s ústavní zásadou dělby moci, s právem na samosprávu i s ochranou právní jistoty dalších účastníků (srov. body 31 až 33 rozsudku NSS ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011 – 43).
26. Namítá-li navrhovatel, že jeho pozemek není významným krajinným prvkem ve smyslu § 3 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně přírody a krajiny, lze konstatovat, že jde o pozemek, který se nachází v blízkosti vodního toku – K. p. a přinejmenším z části tvoří údolní nivu, které jsou ze zákona vždy významným krajinným prvkem dle definice uvedené v citovaném ustanovení. Skutečnost, zda se na pozemku navrhovatele nachází významný krajinný prvek či nikoliv, případně v jakém rozsahu, však v daném případě není rozhodující, neboť zjevně jde o nezastavěný pozemek přiléhající k vodnímu toku, na němž se nachází vzrostlá zeleň, a zároveň tento pozemek tvoří součást lokálního biocentra X K. p. Z tohoto důvodu odpůrce nevybočil z mezí zákona, pokud pozemek navrhovatele zařadil do plochy KZ, kterou zároveň charakterizoval jako plochu přírodní ve smyslu § 16 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů. Ani tato námitka není důvodná.
27. Navrhovatel rovněž namítl, že omezení jeho práv napadeným OOP je svévolné a rozporné se zásadou legitimního očekávání. V této souvislosti soud odkazuje na vypořádání předcházejících návrhových bodů a shrnutí důvodů, jež vedly k omezení zastavitelnosti pozemku navrhovatele (zejm. body 24 až 26). Jak již bylo uvedeno odpůrce řádně a přilehavě zdůvodnil přijaté řešení, nově přijatou regulaci funkčního využití pozemku navrhovatele proto nelze označit za svévolnou. Navrhovateli nesvědčilo ani legitimní očekávání, že napadený OOP nezmění funkční využití pozemku navrhovatele, neboť nemá ani neměl individuální subjektivní právo na schválení konkrétní podoby územního plánu podle jeho požadavku.
28. Pokud navrhovatel poukazoval na skutečnost, že na pozemcích p.č. X, X, X a X nacházejících se v okolí byla vymezena plocha BR, jejíž funkční využití umožňuje výstavbu pro účely rekreace a podmíněně též výstavbu rodinných domů, pak lze přisvědčit odpůrci, že nejde o pozemky, u nichž by byla situace zcela shodná s pozemkem

navrhovatele. Jde totiž ve všech případech o pozemky, na nichž se již nachází historická zástavba, a tudíž v těchto případech odpůrce jen v souladu se zásadou kontinuity umožnil i budoucí stavební využití těchto pozemků do budoucna. Nejinak je tomu i u pozemků p. č. X a X, na něž poukazoval ve svém vyjádření odpůrce. Pozemky p. č. X a X se navíc nachází na opačné straně ulice, a tedy nepřiléhají k vodnímu toku K. p., který tvoří lokální biokoridor. Nutno rovněž poznamenat, že v ploše BR se na všech shora uvedených pozemcích uplatní poměrně přísný koeficient zeleně 0,9, což znamená, že k případné výstavbě lze využít jen 10 % plochy pozemku, a z tohoto důvodu je možnost budoucího stavebního využití shora uvedených pozemků výrazně omezena.

29. Pouze situace pozemku p. č. X je relativně blízká situaci na pozemku navrhovatele, neboť jeho část byla vymezena jako plocha zastavitelná, ačkoliv stejně jako pozemek navrhovatele přiléhá k vodnímu toku K. p. a v současné době se ani na něm nenachází žádná stavba. Nicméně tento pozemek je vklíněn mezi pozemky p. č. X a X, které byly vymezeny jako plocha BR s ohledem skutečnost, že jsou již zastavěny. Vymezením plochy BR i na pozemku p. č. X byla pouze dotvořena souvislá řada tří relativně malých pozemků, které lze z části využít k zastavění, a to primárně za účelem rekreace, což lze považovat za rozumné urbanistické řešení. Výměra části pozemku p. č. X, na níž je vymezena plocha BR, je přitom pouze asi třetinová oproti pozemku navrhovatele. Tato zastavitelná část by proto na rozdíl od pozemku navrhovatele sama o sobě neznamenal významný přínos k plnění funkce přírodní plochy, tj. plochy KZ, a proto lze akceptovat odlišné řešení tohoto pozemku. Ani v případě pozemku p. č. X tedy není situace zcela shodná s pozemkem navrhovatele.
30. Lze shrnout, že pozemek navrhovatele se nachází na úplném okraji obce v blízkosti dálnice X, jež je zdrojem nadměrného hluku zatěžujícího pozemek navrhovatele, a současně je součástí lokálního biokoridoru X K. p. Na pozemku navrhovatele neexistuje jakákoli stavba, odpůrce tedy pouze zanesl faktický stav pozemku do napadeného OOP. Žádná z navrhovatelem předložených listin (inzerát nemovitosti, smlouva o výhradním zprostředkování, žádost o povolení kácení dřevin) přitom nezakládá právo na to, aby na pozemku navrhovatele byla umístěna stavba, o což navrhovateli ve své podstatě ani nešlo, neboť ten má pouze obchodní záměr prodeje pozemku jako stavebního.
31. Soud proto neshledal ani tento návrhový bod důvodným.

Závěr a náklady řízení

32. Jelikož tedy soud neshledal žádný z návrhových bodů důvodným a ani z obsahu správního spisu nevyšla najevo vada procesu pořizování územního plánu, k níž by byl soud povinen přihlédnout i bez námítky, návrh na zrušení části opatření obecné povahy v plném rozsahu zamítl (§ 101d odst. 2 věta druhá s. ř. s.).
33. Soud neprovedl pro nadbytečnost důkazy navržené navrhovatelem i odpůrcem. Z převážné části se jedná o listiny (samotné OOP, stanovisko orgánu ochrany přírody a krajiny), které jsou součástí správního spisu, jehož obsahem se dokazování neprovádí. Ostatní listinné důkazy (inzerát, smlouvu o zprostředkování prodeje, žádost o povolení kácení dřevin, územně plánovací informaci, fotografie pozemku navrhovatele a jeho okolí, výřezy hlukových map) soud neprovedl, neboť má skutkový stav za dostatečně zjištěný již z obsahu správního spisu.

34. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Navrhovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch. Odpůrce měl ve věci úspěch, a proto mu náleží náhrada nákladů řízení. Tyto náklady zahrnují náklady zastoupení advokátem, jež má soud za účelně vynaložené, jelikož odpůrce je městem, které nevykonává působnost orgánu územního plánování, a tudíž nezaměstnává žádné osoby odborně způsobilé hájit územní plán v soudním řízení (pořizovatelem územního plánu byl Městský úřad v Ř.; srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47, rozsudek NSS ze dne 24. 1. 2019, č. j. 7 As 461/2018-23). Náklady na zastoupení advokátem tvoří odměna za zastoupení, náhrada hotových výdajů a náhrada za daň z přidané hodnoty. Zástupce odpůrce provedl v řízení dva účelné úkony právní služby po 3 100 Kč (převzetí a příprava zastoupení, seps vyjádření ze dne 1. 7. 2019) podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“). Soud přitom nepřiznal odpůrci náhradu za úkon spočívající v písemném podání soudu ze dne 11. 11. 2019, neboť odpůrce v tomto podání pouze doplnil tvrzení a důkazní návrhy, které mohl uplatnit již v dřívějším vyjádření k žalobě ze dne 1. 7. 2019. Odpůrci dále náleží náhrada hotových výdajů advokáta ve výši 600 Kč za dva úkony právní služby podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu a náhrada za daň z přidané hodnoty v sazbě 21 %, tj. ve výši 1 428 Kč, neboť (advokátní kancelář) zástupce odpůrce je plátcem daně z přidané hodnoty. Náhradu nákladů řízení v celkové výši 8 228 Kč je navrhovatel povinen uhradit podle § 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, užitého na základě § 64 s. ř. s., k rukám zástupce odpůrce, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.).

Poučení :

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

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

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů 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](http://www.nssoud.cz).

Praha 10. prosince 2019

Mgr. Jitka Zavřelová, v. r.
předsedkyně senátu