



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném předsedkyně Olgy Stránské a soudců
Mgr. Ing. Petra Šuránka a Mgr. Jana Čížka ve věci

navrhovatelky: J. V.
bytem X

zastoupena advokátem Mgr. Jiřím Nezhybou
sídlem Údolní 33, 602 00 Brno

proti

odpůrkyni: město Černošice
sídlem Riegrova 1209, 252 28 Černošice
zastoupena advokátem Mgr. Vítězslavem Dohnalem
sídlem Klokotská 103/13, 390 01 Tábor

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy č. X - Změna č. X územního plánu Č.
vydaného usnesením zastupitelstva odpůrkyně č. X ze dne 19. 9. 2018

takto:

- I. Opatření obecné povahy č. X - Změna č. X Územního plánu Č. vydané usnesením zastupitelstva města Č. č. X ze dne 19. 9. 2018 se dnem právní moci tohoto rozsudku zrušuje v části textového i grafického vymezení plochy bydlení „BR-1 – plochy bydlení – v rodinných domech“ v pásu podél stávající komunikace K. na pozemku parc. č. X v k. ú. Č.

II. Odpůrkyně je povinna zaplatit navrhovatelce na náhradě nákladů řízení částku 15 200 Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce, Mgr. Jiřího Nezhyby, advokáta.

Odůvodnění:

1. Návrhem podle části třetí, hlavy druhé, dílu sedmého zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) se navrhovatelka domáhá zrušení části opatření obecné povahy č. X - Změna č. X územního plánu Č. vydaného usnesením zastupitelstva odpůrkyně č. X ze dne 19. 9. 2017 (dále též „napadená změna ÚP“ nebo „napadená změna územního plánu“), a to v části, kterou se vymezuje zastavitelná plocha pro bydlení v pásu podél stávající komunikace K. („BR-1 – plochy bydlení – v rodinných domech“) na pozemku parc. č. X v k. ú. Č. Napadená změna ÚP nabyla účinnosti dne 22. 11. 2018.
2. Navrhovatelka je v rámci společného jmění manželů vlastníkem pozemků parc. č. X, vše v k. ú. Č. (dále též „pozemky navrhovatelky“), jež jsou od předmětného pozemku parc. č. X odděleny místní komunikací, ulicí K. Navrhovatelka tvrdí, že je výše označenou změnou funkčního využití pozemku parc. č. X sousedícího s jejími pozemky zkrácena na svých právech, a to zejména na právu vlastnickém. Napadená změna územního plánu je v rozporu se zákonem (vymezuje novou zastavitelnou plochu bez prokázání nemožnosti využít již vymezené zastavitelné plochy a potřeby vymezení nových ploch). Odpůrkyně dále nezákonně rozhodla o námitkách právního předchůdce navrhovatelky. Změnou funkčního využití v těsném sousedství pozemků navrhovatelky se zvýší dopravní frekvence, hluk, prašnost či znečištění ovzduší, což by představovalo významný zásah do jejího vlastnického práva (bylo by omezeno právo pokojně užívat její nemovitosti), s vysokou pravděpodobností by také došlo ke snížení tržní ceny nemovitostí navrhovatelky.
3. Napadenou změnou ÚP došlo ke změně funkčního využití předmětného pozemku parc. č. X z dosavadního funkčního využití OS-2 (plocha občanského vybavení – sportu a rekreace bez možnosti umístění staveb a terénních úprav) na BR-1 (plochy bydlení – v rodinných domech) určené pro realizaci tří rodinných domů. Změna funkčního využití předmětného pozemku byla již předmětem předchozí Změny č. X územního plánu Č., která byla v části týkající se plochy BR-1 v pásu podél stávající komunikace K. na pozemku parc. č. X zrušena jako nezákonná rozsudkem Krajského soudu v P. ze dne 22. 2. 2016, č. j. 50 A 19/2014-137, který navazoval na předchozí rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 20. 8. 2015, č. j. 9 As 18/2015-101. NSS konstatoval rozpor změny funkčního využití pozemku parc. č. X s § 55 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2017 (dále jen „stavební zákon“). Nezákonnost spočívala v tom, že nebyla řádně odůvodněna potřeba vymezení nové zastavitelné plochy. Navzdory citovaným rozhodnutím správních soudů odpůrkyně opětovně vymezila zcela totožnou plochu BR-1 na pozemku parc. č. X, nezákonnost přitom dále přetrvává. Projednání návrhu napadené změny bylo zahájeno v prosinci roku 2017, podle přechodných ustanovení zákona č. 225/2017 Sb., je tak napadenou změnu třeba posuzovat podle stavebního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2017.
4. Napadená změna územního plánu v části týkající se vymezení plochy BR-1 na pozemku

parc. č. X nesplňuje ani požadavek prokázání nemožnosti využití již vymezených ploch a potřeby vymezení této nové zastavitelné plochy (§ 55 odst. 4 stavebního zákona), ani požadavek stanovený § 53 odst. 5 písm. f) stavebního zákona. Z textové části napadeného OOP označené jako „Vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch“ plyne, že z celkové výměry zastavitelných ploch bydlení a smíšených obytných ploch (26,6 ha) je naplněno pouze 14 % (3,7 ha) a z celkové kapacity BJ (bytových jednotek) v zastavitelných plochách je využito pouze 10 % (36 BJ), sám zpracovatel napadené změny ÚP tedy shledal, že naprostá většina v současnosti vymezených zastavitelných ploch je doposud zcela nevyužitá. Uvedené odůvodnění nevyužití více než 23 ha již vymezených zastavitelných ploch (*„Jen přibližně ¼ z celkové výstavby se realizuje na zastavitelných plochách. I tak bylo v posledních 3 letech využito celkem 3,7 ha ploch. Jejich využití pro další zástavbu je tak ve smyslu ustanovení § 55 odst. 4 stavebního zákona nemožné“*) je nedostačující a navíc zcela nelogické, neboť ze skutečnosti, že v posledních letech nedošlo k zástavbě většiny zastavitelné plochy, nelze dovozovat, že tyto plochy není možné zastavět. Nadto se značná část nevyužitých zastavitelných ploch nachází v těsné blízkosti předmětného pozemku v západní části města (lokalita V.). Skutečnost, že z odůvodnění napadené změny není patrné, proč nebylo k zástavbě pro bydlení možné tyto jiné doposud nezastavěné plochy využít, byla zdůrazněna již ve výše zmíněném rozsudku NSS č. j. 9 As 18/2015-101, odpůrkyně v tomto směru vytknuté nedostatky přes uplatněné připomínky a námitky neodstranila.

5. Splněna nebyla ani podmínka prokázání potřeby vymezení nové nezastavitelné plochy. Obecně sice navrhovatelka souhlasí s názorem, že obec není povinna čekat, až bude naplněno 100 % všech vymezených zastavitelných ploch, aby mohly být vymezeny nové, neboť je třeba zachovat dostatečnou rezervu pro další období. V daném případě však samotné odůvodnění napadené změny uvádí, že až 86 % dosud vymezených zastavitelných ploch nebylo využito, což svědčí o tom, že se i přes vysoké tempo zástavby jedná o dostatečnou rezervu. Primárním důvodem pro vymezení zastavitelné plochy na předmětném pozemku nebylo proklamované zajištění dostatečné kapacity ploch pro bydlení, nýbrž dotvoření urbanistické koncepce (viz str. X textové části). Shodné důvody byly uvedeny již ve Změně č. X, ty však byly správními soudy shledány jako zcela nedostatečné. V případě napadené změny bylo odůvodnění formálně naplněno, věcně zde však relevantní důvody uvedeny nejsou. Skutečným důvodem pro vymezení plochy BR-1 na předmětném pozemku je snaha odpůrkyně o naplnění směnné smlouvy uzavřené mezi ní a vlastníkem tohoto pozemku, který na město naopak převedl část pozemku parc. č. X za účelem výstavby mateřské školy, z tohoto důvodu se odpůrkyně zavázala pozemek vymezit jako zastavitelnou plochu. V odůvodnění napadené změny územního plánu je dále uvedeno, že v nejbližším okolí je vymezeno dostatečné množství jiných sportovních ploch, toto tvrzení je však nepravdivé, neboť v předmětné lokalitě naopak došlo k výrazné redukci takových ploch.
6. Konečně navrhovatelka namítala nezákonné rozhodnutí o námitkách svého právního předchůdce, F. V. (dále jen „podatel“). Podatel dne 14. 6. 2018 uplatnil námitku, v níž žádal vypuštění plochy bydlení v rodinných domech (BR-1), která mění stávající plochu občanského vybavení - sportu a rekreace bez možnosti umístění staveb a terénních úprav (OS-2) na plochu bydlení, poukázal přitom na rozhodnutí správních soudů ve vztahu ke Změně č. X. V odůvodnění napadené změny ÚP, jakož i v samotném odůvodnění zamítnutí námítky podatele, byly sice výše uvedené rozsudky správních soudů zmíněny, ale namísto adekvátního vyhodnocení potřeby vymezení nové zastavitelné plochy tak, aby

bylo patrné, proč nebylo možné k zástavbě pro bydlení využít jiné doposud nezastavěné plochy k tomu účelu určené v západní části města, bylo bez dalšího odkázáno na kapitolu X. Ani v kapitole X, ani ve zbylém textu napadené změny ale nebylo uvedeno nic, z čeho by šlo nemožnost využití jiných zastavitelných ploch dovodit. Odpůrkyně žádným způsobem věcně nereagovala na argumenty uvedené v námitce.

7. Odpůrkyně s návrhem nesouhlasila a navrhla, aby jej soud zamítl. V rozsáhlém vyjádření k návrhu předně poukázala na to, že navrhovatelka je sice jako vlastník pozemků parc. č. X aktivně legitimována, avšak všechny tyto pozemky jsou územním plánem odpůrkyně vymezeny v plochách se stejným funkčním využitím jako předmětný pozemek. Oproti předešlému stavu pak může dojít ke změně z hlediska imisí pouze na úroveň, kterou je navrhovatelka nucena strpět v rámci svých pozemků a pozemků nacházejících se v bezprostředním sousedství.
8. Jde-li o požadavek stanovený v § 55 odst. 4 stavebního zákona, odkazuje odpůrkyně na kapitolu „X. Vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch“ na str. X a následujících v textové části odůvodnění napadené změny, kde se konkrétně věnuje nejprve vyhodnocení kapacit zastavitelných ploch, v tabulkách přitom rozvádí i naplněnost zastavitelných ploch a aktuální stav jejich využití. Z tohoto přehledu plyne, že je zastavěno přibližně 14 % z celkové výměry zastavitelných ploch, analýzu doplňuje vyhodnocení tempa výstavby. Prokázání nemožnosti využít již vymezené zastavitelné plochy je podrobně rozvedeno v kapitole X, další odůvodnění potřebnosti vymezení nové zastavitelné plochy na předmětném pozemku je uvedeno v kapitole „X. Komplexní zdůvodnění přijatého řešení“ na str. X textové části napadené změny. Dle § 55 stavebního zákona je pak třeba vycházet rovněž ze Zprávy o uplatňování územního plánu Č. za období 11/2010-11/2016 schválené dne 25. 1. 2017 (dále jen „zpráva o uplatňování ÚP“), z níž vyplývá, že pozemky, které nejsou napojeny na existující komunikaci, jsou obtížně využitelné (konkrétně se jedná o pozemky označené čísly X – X), kromě těchto ploch jsou prakticky veškeré ostatní plochy vymezeny vždy v návaznosti na přiléhající dopravní a technickou infrastrukturu. Vymezování nových zastavitelných ploch mimo již zajištěnou dopravní a technickou infrastrukturu je problematické, neboť využitelnost takových ploch je závislá na vybudování potřebné infrastruktury. Pozemky X a X jsou již rovněž využity, avšak k okamžiku provedení vyhodnocení využití zastavitelných ploch nebyla výstavba formálně dokončena. Zpráva o uplatňování ÚP dále požadovala v území ulice K. prověřit vymezení plochy bydlení.
9. Odpůrkyně dále vyjmenovala konkrétní důvody, kterými je prokazováno splnění požadavků dle § 55 odst. 4 stavebního zákona. Na str. X a následujících textové části napadené změny ÚP je uvedeno, že již využití plochy se nacházejí především v intravilánu obce, čímž dochází k zahušťování zástavby. Výhodou je napojení nových staveb na již existující dopravní a technickou infrastrukturu, výsledkem je hospodárnější a účelnější využití území. Napadená změna v tomto směru navazuje na koncepci stanovenou již v Územním plánu obce Č. Jedním z hlavních důvodů napadené změny se stala skutečnost, že ulice K. již zajišťuje dopravní a technickou infrastrukturu pro případné rozšíření zástavby severním směrem, je tak efektivně a hospodárně využita. Napadená změna vyhodnotila stávající způsob vymezení předmětného pozemku jako nevyužitelný a nadbytečný s ohledem na to, že v okolí je dostatek ploch se stejným využitím. Ponecháním stávajícího využití předmětného pozemku by nebyla využita vybudovaná dopravní a

technická infrastruktura. Oproti doposud vymezeným zastavitelným plochám představuje vymezení nové zastavitelné plochy na předmětném pozemku zcela nepatrný nárůst zastavitelných ploch (s kapacitou pro nejvýše tři rodinné domy), nelze proto trvat na zužujícím výkladu § 55 odst. 4 stavebního zákona, tj. požadovat vyčerpání již vymezených zastavitelných ploch před vymezením nových. Takový výklad by byl v rozporu s cíli a úkoly územního plánování, o čemž svědčí také skutečnost, že toto ustanovení stavebního zákona bylo novelizováno a prokazování nemožnosti využít stávající zastavitelné plochy již není nutné.

10. Navrhovatelka vlastní pozemky umístěné na jižní straně ulice K. v ploše s funkčním využitím BR-1 (plochy bydlení – v rodinných domech). Severní plocha této ulice nebyla doposud využita, proto s ohledem na skutečnost, že okolní pozemky jsou rovněž vymezeny v ploše BR-1, musela být navrhovatelka srozuměna s tím, že v budoucnu s největší pravděpodobností dojde k vymezení předmětného pozemku v zastavitelné ploše, a to v souladu s principem trvale udržitelného rozvoje. Navrhovatelka nemá právo ani na ochranu půdy před vymezováním nových zastavitelných ploch či na ochranu ploch pro sport a rekreaci, dotčení v tomto směru lze spatřovat zejména na úseku ochrany zemědělského půdního fondu, napadená změna však byla s dotčenými orgány na úseku ochrany zemědělského půdního fondu projednána, příslušné orgány vydaly kladná stanoviska.
11. Oproti Změně č. X, která, jak poukazuje navrhovatelka, byla rozsudkem Krajského soudu v P. zrušena, obsahuje napadená změna ÚP detailní a ucelenou analýzu stávajícího stavu (zejména možnosti využití stávajících ploch) a prognózy budoucího vývoje založené na reálných očekáváních a vyhovuje tak požadavkům stanoveným § 55 odst. 4 stavebního zákona.
12. I kdyby soud shledal v postupu odpůrkyně rozpor s § 55 odst. 4 stavebního zákona, měl by intenzitu porušení poměřit s intenzitou zásahu do práv navrhovatelky. Navrhovatelka nemá právo na to, aby pozemky v jejím okolí zůstaly navždy nezastavitelnými, vliv stavby tří rodinných domů na vlastnické právo navrhovatelky je zanedbatelný a ze své povahy přípustný.
13. K namítanému nezákonnému vypořádání námítky podatele odpůrkyně uvedla, že zamítnutí námítky bylo nejen opodstatněné, ale také řádně a věcně odůvodněné, odůvodnění koresponduje s důvody uvedenými v textové části napadené změny na str. X a X a následujících.
14. Navrhovatelka v replice k vyjádření odpůrkyně uvedla, že byla napadenou změnou ÚP nepochybně na svých právech dotčena, neboť je významným rozdílem, jestli je poměrně rozsáhlý pozemek nezastavěný a je na něm zeleň, kde jsou imise nulové, nebo zda zde vyrostou další tři rodinné domy, které charakter předmětného pozemku změní a nepochybně budou zdrojem imisí. Navrhovatelka nesouhlasila ani s popíráním zásahu do jejího vlastnického práva ze strany odpůrkyně, odkázala v tomto ohledu na rozhodnutí správních soudů ve věci Změny č. X. Předmětný pozemek se nachází mimo zastavěné území, proto se na něho vztahuje požadavek na ochranu před neodůvodněným a nezákonným zastavěním. Navrhovatelka sice mohla očekávat, že k zastavění předmětného pozemku může v budoucnu dojít, avšak v souladu se zákonem, to znamená mimo jiné při splnění podmínek stanovených § 55 odst. 4 stavebního zákona. Navrhovatelka tedy legitimně očekávala, že k zastavění předmětného pozemku dojde poté, co bude využita

většina, nebo alespoň značná část, jiných zastavitelných ploch, tento předpoklad však při využití 14 % zastavitelných ploch splněn nebyl. Nesouhlasila ani s argumentací odpůrkyně stran novelizace ustanovení § 55 odst. 4 stavebního zákona, poukázala na to, že podmínky potřeby vymezit novou zastavitelnou plochu a nemožnost využít již vymezené zastavitelné plochy spolu úzce souvisí, neboť není-li využita většina zastavitelných ploch, tak objektivně nevzniká potřeba vymezit další plochu. Zcela nepřipadná je argumentace odpůrkyně ohledně ochrany zemědělského půdního fondu. V tomto směru navrhovatelka žádnou argumentaci neuváděla. Princip ochrany zemědělského půdního fondu je od principu ochrany nezastavěného území odlišný, byť se často prolínají, je třeba je vnímat jako dva relativně samostatné principy. Ačkoliv je odůvodnění napadené změny obsáhlejší než odůvodnění Změny č. X, postrádá důvody potřeby vymezit na předmětném pozemku plochu pro výstavbu tří rodinných domů, ani neuvádí, proč k tomuto účelu nebylo možné využít jiné rozsáhlé zastavitelné plochy vymezené platným územním plánem. K odpůrkyní zmiňované Zprávě o uplatňování ÚP navrhovatelka uvedla, že sice obsahuje pokyn prověřit v území podél ulice K. vymezení plochy bydlení, to však neodůvodňuje skutečné vymezení této plochy. Z odůvodnění napadené změny ÚP plyne, že kapacita ploch v lokalitě V., N. V., A. ul., J. ul. a lokalita P. Š. nebyla zdaleka naplněna a rovněž nebyla naplněna kapacita dalších zastavitelných ploch (např. plochy č. X a další), nelze tedy tvrdit, že by stávající územní plán neposkytoval odpovídající rezervu pro výstavbu rodinných domů. Jde-li o lokalitu N. K. (plochy č. X-X), ze samotné podmínky nutnosti řešit napojení na dopravní infrastrukturu nelze dovodit, že by tuto plochu nebylo možné pro výstavbu využít vůbec. Argumentaci odpůrkyně stran problematičnosti zastavění některých již vymezených zastavitelných ploch s poukazem na potřebu zajištění dopravní a technické infrastruktury považuje navrhovatelka za účelovou, a to s přihlédnutím k obsahu plánovací smlouvy uzavřené mezi odpůrkyní a vlastníkem předmětného pozemku, podle které je nutné pro budoucí výstavbu staveb pro bydlení na tomto pozemku zajistit výstavbu dopravní a technické infrastruktury.

15. Odpůrkyně v duplice uvedla, že tvrzení navrhovatelky ohledně imisí, které vzniknou v souvislosti s výstavbou rodinných domů na předmětném pozemku, je čistě spekulativní, v současné době není pozemek využíván ani pro sportovní či rekreační využití, imise jsou tedy nulové. Imise z takového využití však nutně nemusí být nižší než v případě bydlení, nelze porovnávat imise z nevyužívaného pozemku s pozemkem využitým. Zákon nestanoví podmínku využití převážné většiny nebo značné části zastavitelných ploch před vymezením nové zastavitelné plochy, jak naznačuje navrhovatelka, vždy je třeba vycházet z konkrétních okolností. Podle výkladu předestřené navrhovatelkou by prakticky žádná obec nemohla vymezovat nové zastavitelné plochy, neboť málokdy dojde k situaci, kdy jsou nové zastavitelné plochy vymezovány teprve v okamžiku využití většiny zastavitelných ploch. Proti právu navrhovatelky stojí právo odpůrkyně na zajištění trvalého rozvoje jejího území, to je z podstatné části využito pro účely individuálního bydlení. Územní plán nabízí i do budoucna větší množství zastavitelných ploch, část již byla využita, odpůrkyně se je proto rozhodla v menším rozsahu doplnit. V průběhu pořizování napadené změny se vyjádřila řada dotčených správních orgánů, které by v případě, kdy by docházelo k nerozváženému a nezákonnému rozšiřování zastavitelného území zasáhly, v daném případě však bylo dotčeno toliko právo navrhovatelky, ale v mezích zákona a v minimálním rozsahu.
16. Krajský soud v P. nejprve zkoumal, zda jsou splněny podmínky řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy (dále jen „OOP“) nebo jeho části. Podle § 101a odst. 1 věta první

s. ř. s. „[n]ávrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen.“ Mezi tyto podmínky je třeba řadit především existenci opatření obecné povahy, aktivní žalobní legitimaci navrhovatele a formulaci žalobního návrhu (srov. rozsudek NSS ze dne 18. 9. 2008, č. j. 9 Ao 1/2008-34, www.nssoud.cz).

17. Územní plán (resp. jeho změna) se v souladu s § 43 odst. 4 ve spojení s § 55 stavebního zákona vydává formou OOP podle správního řádu. Napadená změna územního plánu byla v projednávané věci vydána zastupitelstvem odpůrkyně dne 19. 9. 2018, o existenci napadeného OOP tedy není sporu. Navrhovatelka je, jak vyplývá z výpisu z katastru nemovitostí (LV X pro k. ú. a obec Č.) a grafické části napadeného OOP, vlastníkem pozemků sousedících s pozemkem dotčeným napadenou změnou územního plánu. Současně tvrdí, že touto změnou územního plánu byla zkrácena na svých právech, je tedy v souladu s § 101a odst. 1 s. ř. s. v projednávané věci k podání návrhu aktivně procesně legitimována. Jak již bylo výše uvedeno, třetí podmínkou projednatelnosti návrhu na zrušení OOP je pak formulace závěrečného návrhu v souladu s požadavky vyplývajícími z § 101a s. ř. s., resp. meritorně projednatelný závěrečný návrh (petit). Vzhledem ke skutečnosti, že navrhovatelka požaduje zrušení označené části napadeného OOP (územního plánu), je třeba považovat za splněnou i tuto podmínku řízení o podaném návrhu.
18. Návrh byl podán včas (§ 101b odst. 1 s. ř. s.) a obsahuje požadované náležitosti (§ 101b odst. 2 s. ř. s.). Soud ve věci rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez jednání, protože navrhovatelka s takovým postupem vyslovila souhlas. Odpůrkyně udělila souhlas *implicite*, neboť na výzvu soudu ve stanovené lhůtě nesdělila, že s rozhodnutím věci bez jednání nesouhlasí.
19. Při rozhodování o návrhu na zrušení OOP nebo jeho části je soud vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.). Toto pravidlo soudního přezkumu OOP bylo zavedeno s účinností od 1. 1. 2012 novelou provedenou zákonem č. 303/2011 Sb. Podle dřívější úpravy soud nebyl vázán právními důvody návrhu; mohl tedy napadené OOP nebo jeho část zrušit i z jiných důvodů než z těch, které navrhovatel vytkl. Soud při samotném věcném posouzení návrhu vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání OOP (§ 101b odst. 3 s. ř. s.). Soud rovněž zohlednil i předchozí právní závěry zdejšího soudu, které učinil o Změně č. x územního plánu ve svém rozsudku ze dne 12. 12. 2014, č. j. 9 As 18/2015-101, jakož i závěry NSS v rozsudku ze dne 20. 8. 2015, č. j. 9 As 18/2015-101.
20. Úvodem soud předesílá, že úlohou soudu v tomto typu řízení je bránit jednotlivce (a tím zprostředkovat celé politické společenství) před excesy v územním plánování a před nedodržením zákonných mantinelů, nikoliv však územní plány dotvářet. Ke zrušení územního plánu či jeho změny by měl soud přikročit ze závažných důvodů. Posouzení, zda jde o závažný důvod pro zrušení územního plánu, je třeba učinit s ohledem na veškeré relevantní okolnosti případu a snesené argumenty stran řízení. Závažné důvody pro zrušení územního plánu představuje porušení kogentních procesních a hmotně právních norem chránících zásadní veřejné zájmy, které předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy. Podle okolností konkrétní věci může soud zrušit i jen část územního plánu, pokud charakter napadeného aktu takovéto rozdělení umožňuje (srov. rozsudek NSS ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, publ. pod č. 1462/2008 Sb. NSS).

21. Na základě shora uvedených východisek posoudil soud důvodnost návrhu takto:
22. Podle § 55 odst. 4 stavebního zákona lze další zastavitelné plochy změnou územního plánu vymezit pouze na základě prokázání nemožnosti využít již vymezené zastavitelné plochy a potřeby vymezení nových zastavitelných ploch. Toto ustanovení je třeba v dané věci aplikovat na základě čl. II bodu 3 části první zákona č. 225/2017 Sb., jímž bylo novelizováno, neboť projednání návrhu napadené změny bylo zahájeno přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona. Jak soud ověřil z předloženého správního spisu, návrh napadené změny byl rozeslán dotčeným orgánům spolu s upozorněním na termín společného jednání již dne 19. 12. 2017.
23. Citovaným ustanovením zákon jednoznačně stanovuje pořizovateli povinnost u změn územního plánu prokázat potřebu vymezení nových zastavitelných ploch, a to na základě prokázání nemožnosti využít již vymezené zastavitelné plochy. Oba uvedené požadavky je třeba zohlednit současně, a to ve vztahu k charakteru staveb a povaze území. Odůvodnění změny územního plánu musí být v tomto ohledu dostatečně konkrétní, je třeba, aby bylo seznatelné, jaké konkrétní již vymezené zastavitelné plochy nelze využít a z jakého důvodu, a současně je třeba, aby odůvodnění poskytlo odpověď na otázku, proč je třeba vymezit nové zastavitelné plochy (srov. rozsudek NSS ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010-185). Požadavek stanovený tímto ustanovením vyjadřuje zájem na ochraně nezastavitelných pozemků, ten ale může být převážen zájmy jinými. Změna územního plánu, která rozšiřuje zastavitelná území, však musí skrze své odůvodnění identifikovat zmíněný jiný zájem a prostřednictvím kritérií uvedených v § 55 odst. 4 stavebního zákona jej poměřit se zájmem na ochraně nezastavitelných pozemků.
24. Navrhovatelka brojí proti té části napadené změny územního plánu, kterou byly nově vymezeny zastavitelné plochy pro tři rodinné domy podél ulice K. Odpůrkyně v odůvodnění napadené změny, konkrétně v kapitole X, předně vyhodnotila potřebu vymezení zastavitelných ploch pro bydlení. V podkapitole nazvané „Prokázání nemožnosti využít již vymezené zastavitelné plochy a potřeby vymezení nových zastavitelných ploch“ uvedla, že v posledních 3 letech bylo využito 14 % z rozlohy zastavitelných ploch pro stavbu 31 rodinných domů, převážně se staví uvnitř zastavěného území, zahušťuje se zástavba, jen přibližně ¼ z nové zástavby se realizuje na zastavitelných plochách. I tak bylo v posledních 3 letech využito 3,7 ha ploch, jejich využití pro další zástavbu je tak nemožné. Požadavek § 55 odst. 4 stavebního zákona nelze vztahovat i na zbývajících 23 ha zastavitelných ploch, neboť taková aplikace by znamenala, že změnou územního plánu lze doplnit zastavitelné plochy pouze v případě 100 % naplnění všech zastavitelných ploch na území obce, což zjevně neodpovídá všeobecné praxi, kdy se při vymezování zastavitelných ploch vyžaduje dostatečná rezerva a výhled pro dobu aplikace územního plánu, standardně na cca 20 let. Odpůrkyně se dále obšírně zabývala otázkou, při jakém podílu naplnění zastavitelných ploch je legitimní vymezovat nové zastavitelné plochy. Poukázala na vysoké tempo zástavby (3,7 ha zastavitelných ploch na bydlení za 3 roky, tempo odpovídá průměrně výstavbě 40 bytů za rok). Ve vztahu k napadené změně konkrétně uvedla: *„Zásadním důvodem pro vymezení této plochy tak bylo dotvoření urbanistické koncepce tohoto území. Vymezením plochy bydlení je urbanisticky dokončena ulice K. Oboustranné obestavění ulic prostorově dotváří charakter obytného prostředí na okraji města, efektivně a hospodárně je tímto řešením využita existující komunikace a sítě technické infrastruktury v ulici K. [...] Doplnění zastavitelné plochy pro bydlení v ul. K. je tak především aktem průběžné správy a aktualizace územního plánu, ve které se reaguje na setrvalý příjem*

podnětů ke změně v území.“

25. Takové odůvodnění však výše uvedené požadavky plynoucí z § 55 odst. 4 stavebního zákona nesplňuje. Jedná se toliko o formální vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch, nikoliv o věrohodné prokázání jednak nemožnosti využití stávajících vymezených zastavitelných ploch a jednak potřeby vymezit nové zastavitelné plochy. Uvedené argumenty považuje soud za nepřesvědčivé a do značné míry nepřiléhavé. Potřeba zajištění rezervy zastavitelných pozemků nemůže být sama o sobě důvodem k vymezení zastavitelných ploch změnou územního plánu. Z odůvodnění napadené změny územního plánu plyne, že za poslední 3 roky byla zastavěna plocha o velikosti 3,7 ha, tj. 14 % z celkové vymezené zastavitelné plochy. Dosud nezastavěné vymezené zastavitelné plochy (86 %) tak zcela jistě představují dostatečnou rezervu. Ze samotné skutečnosti, že tyto plochy doposud k zástavbě využity nebyly, přitom nelze dovozovat, že tímto způsobem využity být nemohou. Pakliže naprostá většina stávajících vymezených zastavitelných ploch nebyla doposud využita, nepředstavuje uvedené odůvodnění přesvědčivý důvod k vymezení dalších zastavitelných ploch. Nadto nelze přehlédnout, že napadenou změnou byla vymezena zastavitelná plocha pro výstavbu 3 rodinných domů o velikosti necelých 0,4 ha. S přihlédnutím k velikosti dosud nezastavěných zastavitelných ploch (23 ha) tak nelze hovořit o zajišťování rezervy, neboť v poměru k velikosti stávajících zastavitelných ploch je nově vymezená zastavitelná plocha zanedbatelná. Vymezení zastavitelné plochy na předmětném pozemku vyvolává spíše dojem úporné snahy odpůrkyně umožnit zástavbu na tomto konkrétním pozemku, než snahy vytvořit rezervu s ohledem na tempo zástavby. I kdyby soud shledal potřebu vytvoření rezervy vymezením nových zastavitelných ploch opodstatněnou, nemění to nic na skutečnosti, že se napadená změna územního plánu nikterak nevypořádává s otázkou nemožnosti využití stávajících zastavitelných ploch.
26. Nemožnost využít stávající zastavitelné plochy a potřebu vymezit nové zastavitelné plochy neodůvodňuje ani tvrzení o záměru „dotvoření urbanistické koncepce území“. Jak již NSS uvedl v řadě svých rozsudků (např. č. j. 8 Ao 1/2010-89 nebo č. j. 8 Ao 9/2011-64), takto paušálně pojaté vysvětlení nemůže požadavkům plynoucím z § 55 odst. 4 stavebního zákona dostát. Ostatně totéž uvedl NSS ve výše citovaném rozsudku č. j. 9 As 18/2015-101, kde se v souvislosti se Změnou č. X zabýval právě předmětným pozemkem. Konstatoval přitom, že *„[d]osud nezastavitelné pozemky, které jsou z několika stran obklopeny zastavěným či zastavitelným územím, přichází jako první v úvahu, vznikne-li potřeba vymezení dodatečných zastavitelných ploch. Nicméně samotnou existenci takových pozemků nelze ztotožňovat s nemožností využít již vymezené zastavitelné plochy a samotná jejich existence neznačí ani potřebu vymezení nových zastavitelných ploch.“* Uvedené lze vztáhnout též na nyní projednávanou věc, neboť odpůrkyně ani v případě napadené změny ÚP požadavek plynoucí z § 55 odst. 4 stavebního zákona nesplnila, neboť neprokázala nemožnost využití již vymezených zastavitelných ploch ani věrohodným způsobem nevysvětlila potřebu vymezení nových zastavitelných ploch.
27. S ohledem na výše uvedené nemohl soud než uzavřít, že odůvodnění napadené změny ÚP ve vztahu ke třem domům v ulici K. není z hlediska požadavků stanovených § 55 odst. 4 stavebního zákona přesvědčivé.
28. Pokud jde o soudní přezkum rozhodnutí o námitkách, uvedl NSS v rozsudku ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169, publ. pod č. 2266/2011 Sb. NSS, že z odůvodnění rozhodnutí o námitkách musí být mj. seznatelné, proč správní orgán považuje námitky

účastníka řízení za liché, mylné anebo vyvrácené, proč považuje skutečnosti predestírané účastníkem za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené. Odůvodnění rozhodnutí o námitce je součástí odůvodnění OOP, a proto je třeba je vnímat s ostatními částmi OOP ve vzájemných souvislostech.

29. Navrhovatelka namítá, že odpůrkyně věcně nereagovala na argumenty vznesené podatelem v námitce, v odůvodnění rozhodnutí o námitce nebylo sděleno, na jakém základě považuje odpůrkyně námitku za lichou. S přihlédnutím k výše uvedeným závěrům NSS dospěl Krajský soud v P. k závěru, že odpůrkyně se sice podanou námitkou zabývala a odkázala na příslušnou část odůvodnění napadené změny územního plánu, avšak v rozhodnutí o námitce ani ve zbytku odůvodnění napadené změny ÚP se s tvrzeními podatele dostatečně nevypořádala.
30. Jak soud v tomto ohledu ověřil ze správního spisu, dne 14. 6. 2018 byla odpůrkyni doručena námitka podatele proti návrhu napadené změny územního plánu, kterou podatel brojil právě proti změně funkčního využití předmětného pozemku. Z hlediska projednávané věci je relevantní ta část odůvodnění námitky, kde podatel poukazuje na to, že důvodem zrušení Změny č. X územního plánu v části týkající se změny funkčního využití předmětného pozemku Krajským soudem v P. byl předcházejícím rozsudkem NSS shledaný rozpor s § 55 odst. 4 stavebního zákona. NSS uvedl, že zaplnění proluky není dostatečným důvodem pro vymezení nové zastavitelné plochy a zdůraznil, že v odůvodnění Změny č. X územního plánu nebylo uvedeno, proč nebylo možné k zástavbě pro bydlení využít doposud nezastavěné plochy. Návrh napadené změny ÚP podle podatele tato rozhodnutí správních soudů zcela ignoroval, neboť vymezení zastavitelné plochy na předmětném pozemku nebylo náležitě odůvodněno ve smyslu § 55 odst. 4 stavebního zákona. Podatel dále poukázal na to, že v západní části města Č. jsou stále vymezeny rozsáhlé plochy pro bydlení v rodinných domech, které dosud nebyly zastavěny. Odpůrkyně námitku zamítla. Uvedla, že *„[v]ymezením zastavitelné plochy na předmětném pozemku je urbanisticky dokončena ulice K. Oboustranné obestavění ulice prostorově dotváří charakter obytného prostředí na okraji města, efektivně a hospodárně je tímto řešením využita existující pozemní komunikace a sítě technické infrastruktury v ulici K.“* V souvislosti s předcházejícími rozhodnutími správních soudů, na která podatel poukazoval, odpůrkyně odkázala na kapitolu X odůvodnění napadené změny ÚP (k obsahu této kapitoly viz bod X a násl.). Obecně lze akceptovat, pokud odůvodnění námitky navazuje či pouze doplňuje argumentaci již uvedenou v jiné části odůvodnění daného OOP, případně uvedenou v rámci odůvodnění rozhodnutí o námitce jiného dotčeného subjektu. V daném případě však důvody, o něž odpůrkyně potřebu vymezení zastavitelných ploch na předmětném pozemku opřela, nejsou za situace, kdy dosud nebyly zastavěny již vymezené zastavitelné plochy, akceptovatelné, neboť se nejedná o důvody relevantní ve smyslu § 55 odst. 4 stavebního zákona. Jinými slovy, odůvodnění rozhodnutí o námitce, potažmo celé odůvodnění napadené změny ÚP, se dostatečným způsobem nevypořádává s požadavky stanovenými § 55 odst. 4 stavebního zákona. Výše citovaná argumentace odpůrkyně nemůže v tomto ohledu obstát, neboť ze záměru urbanisticky dokončit ulici K. nijak nevyplývá nemožnost využití již vymezených zastavitelných ploch, ani potřeba vymezení nových zastavitelných ploch. Urbanistické dokončení dané lokality sice může být důvodem vymezení zastavitelné plochy právě na předmětném pozemku, avšak aby odpůrkyně mohla zastavitelnou plochu vymezit formou změny územního plánu, bylo zapotřebí, aby současně dostála všem požadavkům plynoucím z § 55 odst. 4 stavebního zákona, což v dané věci neučinila. Odpůrkyně reflektovala rozhodnutí

správních soudů ve věci Změny č. X, na která podatel ve své námitce poukazoval, jen formálně, věcně však vyslovené závěry nerespektovala.

31. S ohledem na shora konstatované skutečnosti je třeba přisvědčit navrhovatelce, že odůvodnění vymezení zastavitelných ploch na předmětném pozemku v napadené změně územního plánu, nelze považovat za věcně správné. Jak vyplývá z judikatury NSS, vymezení zastavitelných ploch je jedním z nejzávažnějších zásahů v územním plánu, resp. ve změně územního plánu, přičemž na odůvodnění otázek s tímto souvisejících je třeba klást zvýšené požadavky (viz např. rozsudek NSS ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 AOs 1/2013-85). Soud proto rozhodl tak, že OOP v jeho napadené části zrušil pro nezákonnost.
32. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Navrhovatelka byla ve věci plně úspěšná (soud zrušil OOP v požadované části), soud jí proto přiznal právo na náhradu nákladů řízení vůči odpůrkyni. Náhrada nákladů řízení sestává ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 5 000 Kč, dále z odměny za právní zastoupení advokátem za 3 úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, podání návrhu a repliky) po 3 100 Kč podle § 6 odst. 1, § 7 bodu 5 a § 9 odst. 3 písm. f) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“), k čemuž je dále třeba přičíst tříkrát režijní paušál po 300 Kč jako náhradu hotových výdajů podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu. Celkem náklady odpůrkyně činí 15 200 Kč. Tuto částku je odpůrkyně povinna zaplatit k rukám zástupce navrhovatelky.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) 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 nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

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

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

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

Praha 8. listopadu 2019

Olga Stránská, v. r.
předsedkyně sená