



ČESKÁ REPUBLIKA ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Jitky Zavřelové a soudců Mgr. Jana Čížka a Mgr. Tomáše Kocourka, Ph.D., ve věci

navrhovatelů:

a) Ing. L. V.,
b) Mgr. J. V.,
oba bytem X,
oba zastoupeni JUDr. Jiřím Brožem,
advokátem se sídlem Vinohradská 151, Praha,

proti
odpůrci:

město Bělá pod Bezdězem,
se sídlem Masarykovo náměstí 90, Bělá pod Bezdězem,
zastoupené JUDr. Markem Janstou,
advokátem se sídlem náměstí Míru 14, Mladá Boleslav,

o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – územního plánu Bělé pod Bezdězem schváleného dne 2. 11. 2017 usnesením zastupitelstva odpůrce č. 77/2017,

takto:

I. Návrh se zamítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Navrhovatelé 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.“), domáhají, aby soud zrušil opatření obecné povahy označené v záhlaví (dále též jen „OOP“).
2. Navrhovatelé uvádí, že navrhovatel a) je vlastníkem nemovitých věcí zapsaných na listu vlastnictví č. X v katastrálním území B. p. B. (stejně jako všechny nemovité věci dále uváděné v tomto rozsudku); jde o pozemky p. č. st. X, p. č. st. X, p. č. X, p. č. X, p. č. X a p. č. X a stavby na některých z nich. Navrhovatelka b) je spoluvlastnicí nemovitých věcí

zapsaných na listu vlastnictví č. X, a to pozemku p. č. st. X včetně stavby domu na něm a pozemku p. č. X.

3. Navrhovatelé namítají, že je napadené OOP krátí na jejich právu na příznivé životní prostředí, právu na ochranu zdraví a právu na respektování soukromého a rodinného života. Nevhodně se jím totiž rozšiřují zastavitelné plochy způsobem, na který není místní část B. připravena. Jde o malé sídlo o 118 obyvatelích a 84 domech, přičemž jeho velkou část tvoří vesnická památková zóna. Napadené OOP počítá se zvětšením B. na dvojnásobek (vybudováním 70 nových domů pro přibližně 290 nových obyvatel). S tím bude podle navrhovatelů spojeno dlouhodobé stavební zatížení B. (hluk, prach, vibrace atd.) a trvalé zvýšení dopravní zátěže, protože B. nemá téměř žádnou občanskou vybavenost (pouze mateřskou školu) a obyvatelé za ní budou muset dojíždět do okolních obcí. Dále nebude dostačovat stávající vodovod (ostatně i v napadeném OOP je nová výstavba podmíněna jeho zkapacitněním) a lze se obávat ztráty vody a poškození vodního zdroje. Kanalizace v B. chybí a i u nové výstavby se počítá s odváděním splaškových vod do jímek a jejich následným vyvážením; to je však řešení pro větší sídla nevhodné. Rozvoj B. by proto měl následovat až po vybudování kanalizační sítě. Vyřešeno není zasakování dešťové vody (hrozí tedy znečištění vodního zdroje) ani topení v zimních měsících (není zaveden plyn a většina obyvatel topí tuhými palivy). Jelikož má nová výstavba vzniknout v bezprostředním sousedství domu č. p. X ve vlastnictví navrhovatelů, obávají se také zhoršení výhledu, který nyní mají do polí a lesů, a světelného znečištění z veřejného osvětlení. Navrhovatelé uzavírají, že bytí nárůst počtu obyvatel může být obecně pozitivní, není tomu tak v případě B., jejíž hlavní devízou je poklidný venkovský ráz. Právě toho si na svých nemovitých věcech navrhovatelé nejvíce cení a nepřejí si radikální proměnu charakteru vsi, která přinese zhoršení kvality bydlení. V tom se shodují s celou řadou místních obyvatel, spolu s nimiž proti realizaci developerských záměrů v B. dlouhodobě bojují.
4. Napadené OOP, jehož návrh pochází z roku 2011, nereflexuje, že v mezidobí došlo k aktualizaci Územně analytických podkladů pro správní obvod M. B., v roce 2012 nabyly účinnosti Zásady územního rozvoje Středočeského kraje a v roce 2015 byla vydána 1. aktualizace Politiky územního rozvoje. Napadené OOP tak nerespektuje nadřazenou územně plánovací dokumentaci. Rapidní nárůst počtu obyvatel v B. p. B., jakož i v její místní části B., je totiž v rozporu se Zásadami územního rozvoje Středočeského kraje, které s ním vůbec nepočítají (populační potenciál shledávají u jiných sídel ve Středočeském kraji). Odůvodnění napadeného OOP se s tím nijak nevypořádává a naopak se v něm nepravdivě tvrdí, že zvýšení počtu obyvatel města o 184 % oproti stávajícímu stavu je pokračováním dosavadního rozvoje, přestože populace B. p. B. dlouhodobě stagnuje. Ani údajná potřeba budování nových bytových jednotek není racionálně odůvodněna, resp. je odůvodněna zcela zavádějícím způsobem a nereaguje na to, že ani zastavitelné plochy určené k bydlení vymezené předchozími územními plány nebyly využity. Vymezení nových zastavitelných ploch pro bydlení v B. je v odůvodnění napadeného OOP vysvětleno jediné tím, že jde o reakci na „*žádost fyzické osoby*“, nebo že jde o „*akceptaci developerského záměru*“. Uvádí se dokonce, že jelikož město vlastní plochy pro rozvoj bytové výstavby nemá, je odkázáno na ochotu jiných vlastníků stavět. Podnětům vlastníků pozemků přitom odpůrce vyhovět nemusí a rozhodně jej nezavazují povinnosti posoudit, zda mají příslušné části města možnost se tímto způsobem rozvíjet. Oproti tomu námitky, jimiž proti vymezení těchto ploch navrhovatelé brojili, byly vesměs odmítnuty bez jakékoli skutečné argumentace (uvedeno jen např. „*není důvodu, proč by se městská část B. nemohla rozvíjet obdobně*“) a jako

takové jsou nepřezkoumatelné. Napadené OOP je také v rozporu s § 7 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška č. 501/2006 Sb.“), protože k nově vymezovaným zastavitelným plochám nevymezují nové plochy veřejných prostranství, a s Politikou územního rozvoje, neboť stávající dopravní infrastruktura nedostačuje novým zastavitelným plochám. Napadené OOP se nedostatečně a jen zcela obecně vypořádává s potřebou veřejné technické infrastruktury a nepočítá s vybudováním nové (kanalizace, vodovod). Odůvodnění je tak do značné míry zmatečné a opomíjí, že podmínka nemožnosti využít již vymezené zastavitelné plochy se týká pouze nemožnosti způsobené objektivními příčinami (typicky technického charakteru), nikoli neochoty vlastníků na pozemcích stavět nebo je za tím účelem prodat (srov. rozsudek NSS ze dne 21. 4. 2010, č. j. 8 Ao 1/2010 – 89). Navrhovatelé uzavírají, že pro vymezení zastavitelných ploch v B. nebyly naplněny zákonné podmínky.

5. Dále navrhovatelé v napadeném OOP spatřují zásah do svého vlastnického práva. Byť se hodnota některých pozemků ve vlastnictví navrhovatele a) nově stává zastavitelnými plochami a jejich hodnota se zvyšuje, nemovité věci (včetně domu č. p. X, v němž navrhovatelé žijí a přilehlých pozemků, které s nově zastavitelným územím sousedí) na hodnotě ztrácí. Jejich – v zásadě nevyčíslitelná – hodnota totiž spočívá v umístění na samém kraji sídla s přímou návazností na pole a les. V podstatě mají rekreační charakter, který bude nenávratně ztracen, což navrhovatelé vnímají citelněji než určité snížení jejich tržní ceny (srov. rozsudek NSS ze dne 21. 4. 2010, č. j. 8 Ao 1/2010 – 89).
6. Navrhovatelé konečně namítají porušení svého práva na spravedlivý proces a dobrou správu. Napadené OOP navazuje na předchozí územní plán B. p. B., který byl na základě jejich podnětu dne 16. 8. 2016 zrušen Krajským úřadem Středočeského kraje v přezkumném řízení. Od toho dne odpůrce neměl žádný územní plán, ve městě tedy nebyly vymezeny žádné zastavitelné plochy a hranice zastavěného území byly určeny podle § 2 odst. 1 písm. d) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2017 (dále jen „stavební zákon“). Odpůrce poté postupoval tak, že při veřejném projednání konaném dne 6. 6. 2017 předložil návrh územního plánu, který byl v podstatě identický s návrhem předchozího (zrušeného) územního plánu, neodpovídal však změněné situaci (např. jde-li o zdůvodnění zastavitelných ploch opírající se o předchozí územní plán, konstatování souladu s Politikou územního rozvoje, absence reflexe zásadního rozvoje obce v mezidobí). Podle navrhovatelů tento postup nerespektuje ze stavebního zákona vyplývající požadavky, neboť odpůrce měl odůvodnění napadeného OOP přizpůsobit skutečnosti, že v době procesu jeho přijímání žádný územní plán neměl, nikoli se v něm odkazovat na předchozí a již neplatné územní plány (srov. rozsudek NSS ze dne 23. 5. 2013, č. j. 7 Aos 4/2012 – 31). Odpůrce měl tedy vytvořit zcela nový návrh územního plánu a ten v souladu s § 50 stavebního zákona projednat s dotčenými orgány. Odpůrce však chybně vycházel z toho, že je na místě postupovat podle § 55 odst. 3 stavebního zákona a navázat na poslední provedený úkon v pořizovacím procesu, který nebyl zpochybněn. V důsledku toho také neumožnil podání námitek a připomínek k územnímu plánu jako celku (srov. vypořádání námitek navrhovatelů, které odpůrce odmítl s tím, že se „nevztahují k 2. opakovanému veřejnému projednání“). Tím se dostal do rozporu jak se stavebním zákonem, tak se setrvalou rozhodovací praxí správních soudů. Odpůrce pochybil také tím, že nově nepřezkoumal soulad územního plánu se Zásadami územního rozvoje Středočeského kraje a s § 18 odst. 4 stavebního zákona a naopak se spolehl na hodnocení Krajského úřadu Středočeského kraje

obsažené v rozhodnutí ze dne 16. 8. 2016; ten však na svou přezkumnou úlohu v tomto ohledu v zásadě rezignoval a odkázal se na vyjádření zpracovatele.

7. Odpůrce ve svém vyjádření stručně uvedl, že navrhovatelé tvrzený zásah do svých práv na příznivé životní prostředí, na ochranu zdraví a na respektování soukromého a rodinného života nedoložili jinak než svými subjektivními dojmy; totéž platí i pro tvrzený zásah do práva vlastnického. Odpůrce se v odůvodnění napadeného OOP komplexně vypořádal se všemi klíčovými aspekty rozvoje obce (infrastruktura a občanská vybavenost). Obavy z imisí způsobených stavební činností je třeba formulovat v konkrétním stavebním řízení, nemohou být důvodem pro zrušení napadeného OOP. Jak aproboval i Krajský úřad Středočeského kraje v rozhodnutí ze dne 16. 8. 2016, napadené OOP není co do vymezení nových zastavitelných ploch, veřejných prostranství a stávající infrastruktury v rozporu se Zásadami územního rozvoje Středočeského kraje. Konečně je odpůrce přesvědčen, že procesně nepochybil a se všemi uplatněnými námitkami se řádně vypořádal (viz str. 169 odůvodnění napadeného OOP). Navrhuje zamítnutí návrhu.
8. Krajský soud v Praze se nejprve zabýval přípustností návrhu. Podle § 101 s. ř. s. je návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části 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 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 územní plán byl vydán formou opatření obecné povahy, a to za použití odpovídajících ustanovení stavebního zákona i správního řádu.
9. Navrhovatelé svoji legitimaci k podání návrhu dovozují z vlastnictví nemovitých věcí nacházejících se v obci B., které soud ověřil z katastru nemovitostí (listy vlastnictví č. X a X). Navrhovatelé tvrdili a osvědčili, že jejich pozemky byly územním plánem dotčeny, a to jednak přímo (snížením hodnoty pozemků a rodinného domu, jež je součástí jednoho z nich, v důsledku nové výstavby, v důsledku které se již nebude nacházet na samém kraji zástavby), jednak nepřímo (změnou charakteru B. zapříčiněného masivní novou výstavbou a velkým nárůstem obyvatelstva oproti původnímu stavu). Navrhovatelé tedy jsou k podání návrhu v právě posuzované věci aktivně procesně legitimováni.
10. Návrh je rovněž podán včas (srov. čl. XXXVIII bod 3 zákona č. 225/2017 Sb., kterým se mění stavební zákon a další související zákony) a obsahuje požadované náležitosti.
11. Při rozhodování je soud vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.) a vychází 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 ke dni 2. 11. 2017.
12. Soud ve věci rozhodl bez jednání, neboť s takovým postupem soudu účastníci vyslovili souhlas; odpůrce výslovně a navrhovatelé konkludentně ve smyslu § 51 odst. 1 s. ř. s.
13. V dané věci navrhovatelé v návrhu vznesli tři okruhy návrhových bodů. První okruh se týká procesních pochybení v průběhu přijímání územního plánu a nepřezkoumatelnosti vypořádání námitek, druhý okruh se týká rozporu se zákonem a nadřízenou územně plánovací dokumentací, třetí okruh pak otázky přiměřenosti zásahu do jejich práv.
14. Soud se nejprve zabýval tím, zda odpůrce při postupu přijímání napadeného OOP po zrušení předchozího územního plánu postupoval procesně správně. Ze správního spisu k tomu zjistil následující podstatné skutečnosti. Předchozí územní plán, který odpůrce

vydal dne 14. 1. 2016, byl z podnětu navrhovatelů podroben přezkumnému řízení. Rozhodnutím ze dne 16. 8. 2016 Krajský úřad Středočeského kraje zrušil územní plán odpůrce jako celek. Nezákonost územního plánu spatřoval:

a) v porušení § 43 odst. 2 stavebního zákona a § 11 odst. 2 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška č. 500/2006 Sb.“), podle nichž musí být v případě, že je stanovena podmínka vypracování územní studie, stanovena ve výroku územního plánu přiměřená lhůta pro její vložení do evidence územně plánovací činnosti; ta však byla stanovena pouze v odůvodnění územního plánu;

b) v porušení § 13 odst. 1 vyhlášky č. 500/2006 Sb. a její přílohy č. 7 bodu 3 písm. a), podle nichž musí být v grafické části územního plánu vyznačeny plochy a koridory, v nichž je rozhodování podmíněno uzavřením dohody o parcelaci; u ploch BV X, BV X a BV X byla tato podmínka stanovena ve výroku (resp. u plochy BV X dokonce jen v odůvodnění), avšak ve výkresu základního členění území vyznačena nebyla.

Pořizovatel následně postupoval tak, že provedl opravu chyb, které mu vytkl Krajský úřad Středočeského kraje, a veřejnou vyhláškou ze dne 4. 5. 2017 svolal podle § 52 a § 53 stavebního zákona 2. opakované veřejné projednání k těm částem řešení napadeného OOP, které byly změněny od veřejného projednání konaného dne 29. 9. 2015; změny byly v textu napadeného OOP vyznačeny barevně. Této možnosti využili mj. navrhovatelé, kteří dne 12. 6. 2017 uplatnili námitky, v nichž (podobně jako v návrhu) argumentovali proti vymezení nových zastavitelných ploch v B.. Odpůrce následně vydal napadené OOP; součástí jeho odůvodnění je rozhodnutí o námitce navrhovatelů ze dne 12. 6. 2017 (str. 195 a násl.). Odpůrce námitkám nevyhověl s tím, že se nevztahují ke změnám, k nimž došlo mezi 1. a 2. opakovaným veřejným projednáním. Současně však upozornil na to, že navrhovatelé uplatnili věcně shodné námitky v návaznosti na 1. veřejné projednání, které již byly v příslušné fázi pořizování napadeného OOP vypořádány (str. 173 – 180 odůvodnění). Odpůrce proto nově uplatněné námitky zvláště nevypořádal, protože by se jejich vypořádání nijak nelišilo od předchozího vypořádání obsaženého na str. 173 – 180 odůvodnění.

15. Navrhovatelé odmítají, že by v popsané situaci bylo možno aplikovat § 55 odst. 3 stavebního zákona a naopak mají za to, že měl odpůrce proces přijímání územního plánu zahájit zcela znovu.
16. Předmětné ustanovení znělo v rozhodné době (do 31. 12. 2017) takto: *„Dojde-li ke zrušení části územního plánu nebo nelze-li podle něj rozhodovat na základě § 54 odst. 4 a 5, zastupitelstvo obce bezodkladně rozhodne o porřízení územního plánu nebo jeho změny a o jejím obsahu. Zpráva o uplatňování územního plánu ani zadání změny územního plánu se v tomto případě nezpracovávají. V rozsahu této změny se dále postupuje obdobně podle § 43 až 45, § 50 odst. 2 až 8 a § 51 až 54; vyhodnocení vlivů změny územního plánu na udržitelný rozvoj území se při uvedení územního plánu do souladu s územně plánovací dokumentací kraje nezpracovává. Dojde-li ke zrušení celého územního plánu, při pořizování se naváže na poslední úkon, který nebyl zrušením zpochybněn.“* (Zdůrazněno soudem.)
17. Ze stavebního zákona tedy výslovně vyplývá, že v případě zrušení celého územního plánu není třeba absolvovat celý proces pořizování znovu, nýbrž se naváže na poslední nezpochybněný úkon. Je tedy třeba zabývat se tím, co bylo oním posledním nezpochybněným úkonem. Krajský úřad ve svém rozhodnutí ze dne 16. 8. 2016, jímž

územní plán zrušil, shledal nezákonnost v tom, že lhůta pro zpracování územních studií nebyla stanovena ve výroku a že byly zmatečně vyznačeny plochy, v nichž je rozhodování podmíněno dohodami o parcelaci (v podrobnostech viz bod 14 tohoto rozsudku). V obou případech jde o vady, které lze zhojit drobnou úpravou textové a grafické části územního plánu a jeho odůvodnění takovým způsobem, aby jejich nová podoba dostala požadavkům stavebního zákona a vyhlášek. Soud má tedy za to, že odpůrce postupoval správně, pokud dospěl k závěru, že zrušením územního plánu nebyly zpochybněny žádné předchozí úkony a v souladu s § 55 odst. 3 poslední větou stavebního zákona na ně navázal tak, že uvedl návrh územního plánu do souladu s požadavky krajského úřadu a takto upravený návrh územního plánu následně projednal při 2. opakovaném veřejném projednání, čímž dostal požadavku na to, aby se dotčené orgány státní správy a veřejnost mohly s těmito změnami seznámit a vyjádřit se k nim.

18. Navrhovatelé se tedy mýlí, pokud tvrdí, že odpůrce postupoval v rozporu s § 55 odst. 3 stavebního zákona. Jelikož nebyl zpochybněn žádný z předchozích úkonů učiněný v průběhu pořizování územního plánu (zpochybněna byla až samotný vydaný územní plán), nebylo povinností odpůrce provádět je znovu. V rozporu s tímto ustanovením, jehož smyslem je hospodárnost řízení, by byl naopak požadavek navrhovatelů, aby všechny procesní kroky proběhly opakovaně. Stejně tak neztratilo smysl odůvodnění návrhu územního plánu v těch částech, v nichž se odkazovalo na předchozí územní plán, neboť v době vydání napadeného OOP sice odpůrce skutečně žádný územní plán neměl, nicméně kontinuita s předchozí územně plánovací dokumentací nebyla přerušena (byla zachována díky tomu, že bylo možno navázat na procesní kroky učiněné v době, kdy předchozí územní plán platil).
19. Dále nemají navrhovatelé pravdu v tom, že by byli v důsledku tohoto postupu připraveni o možnost uplatnit své námitky ve vztahu k napadenému OOP jako celku. Je pravdou, že jejich námitkami proti vymezení nových zastavitelných ploch v B. v návaznosti na 2. opakované veřejné projednání se odpůrce věcně nezabýval a jejich zamítnutí odůvodnil tím, že nejde o námitky reagující na změny, k nimž došlo mezi 1. a 2. opakovaným veřejným projednáním. Tímto postupem však odpůrce navrhovatele na jejich právu na rozhodnutí o námitkách nezkrátil; naopak jim vysvětlením důvodů, pro které námitkám nevyhověl, poskytl práv více, než jim příslušelo, neboť za dané situace o podaných námitkách rozhodovat vůbec nemusel; k takovým námitkám (námitkám podaným mimo předmět opakovaného veřejného projednání) se totiž nepřihlíží. Podle § 53 odst. 2 stavebního zákona platí, že pokud dojde na základě veřejného projednání k podstatné úpravě návrhu územního plánu, návrh územního plánu se v rozsahu těchto úprav projedná na opakovaném veřejném projednání. Nejvyšší správní soud, k výkladu tohoto ustanovení v rozsudku ze dne 30. 7. 2015, čj. 8 As 47/2015 – 44, uvedl: *„Předmětem opakovaného veřejného projednání tedy není celý návrh územního plánu, nýbrž jen ty části, které byly od veřejného projednání podstatně upraveny. Účelem této zákonné úpravy je projednat územní plán efektivně v přiměřeném čase při zachování práva dotčených osob podat námitky nebo připomínky proti podstatným změnám návrhu územního plánu, které dosud nebyly veřejně projednány. Tomuto účelu napomáhá i časová koncentrace stanovená v § 52 odst. 3 stavebního zákona, na kterou krajský soud upozornil. Podle uvedeného ustanovení mohou být námitky a připomínky uplatněny nejpozději do 7 dnů od veřejného projednání; k později uplatněným námitkám a připomínkám se nepřihlíží.“* Jsou-li tedy podány námitky mimo předmět opakovaného veřejného projednání, nelze k nim přihlížet. O takových námitkách se

nerozhoduje. Návrhový bod týkající se poručení procesního práva je jako celek nedůvodný.

20. Navrhovatelé dále namítají, že rozhodnutí o námitkách je nepřezkoumatelné, vymezení nových zastavitelných ploch v B. je v rozporu se zákonem a nadřazenou územně plánovací dokumentací a že přijaté věcné řešení nepřiměřeně zasahuje do jejich práv.
21. Navrhovatelé k návrhu OOP, který byl předložen k veřejnému projednání konaném se dne 8. 4. 2015, neuplatnili žádné námitky, a to ačkoliv již v něm byly v B. na pozemcích sousedících s pozemky navrhovatelů navrženy plochy bydlení individuální v rodinných domech – vesnické (BV) označené konkrétně jako BV-X a BV-X. Tuto skutečnost ostatně sami navrhovatelé nepopírají a v návrhu vysvětlují, co bylo důvodem toho, že návrh OOP a jeho veřejné projednání nezaznamenali včas (chybějící úřední deska přímo v B.). Námitky, ve kterých navrhovatelé vyjádřili nesouhlas s vymezením nových zastavitelných ploch v B., byly podány až v návaznosti na 1. opakované veřejné projednání upraveného návrhu OOP, které se konalo dne 29. 9. 2015. Jeho předmětem však již vymezení sporných ploch a stanovení podmínek pro budoucí výstavbu na nich nebylo; to vše bylo již součástí návrhu OOP projednaného dne 8. 4. 2015 při veřejném opakovaném projednání (srov. upravenou dokumentaci z února 2015). Později se v tomto směru nic neměnilo a OOP bylo v této části vydáno tak, jak bylo poprvé projednáno. Navrhovatelé tedy námitky k návrhu OOP nepodali včas. Podali je až k 1. opakovanému veřejnému projednání upraveného návrhu OOP, přičemž úprava návrhu se netýkala způsobu využití plochy, do níž jsou zařazeny pozemky v sousedství navrhovatelů, ani regulativů platných v této ploše. Odpůrce se tak námitkami navrhovatelů správně neměl vůbec zabývat (rozhodovat o nich).
22. Proporcionalitu řešení uspořádání vztahů v území přijatého vydaným územním plánem může soud přezkoumat pouze za podmínky, že navrhovatel podal řádně a včas námitky proti návrhu územního plánu (k tomu podrobně viz rozsudek NSS ze dne 26. 10. 2016, čj. 10 As 183/2016 – 35). Jak soud uvedl již shora, navrhovatelé námitky k návrhu OOP včas nepodali. Odpůrce však byl k navrhovatelům vstřícný a o jejich námitkách podaných dne 6. 10. 2015 rozhodl a své rozhodnutí odůvodnil [jde o námitky uplatněné po 1. opakovaném veřejném projednání napadeného OOP, jejichž vypořádání je obsaženo na str. 173 – 180 odůvodnění (k dalším námitkám navrhovatelů viz výše bod 14 tohoto rozsudku)]. Za této situace se tedy námitkou neproporcionality územního plánu musí zabývat i soud, neboť součástí opatření obecné povahy je rozhodnutí o námitce navrhovatelů. Nejde o situaci, kdy by se soud jako první měl zabývat proporcionalitou územního plánu, neboť touto otázkou se již dříve zabýval odpůrce k námitce navrhovatele ze dne 6. 10. 2015.
23. Námitky navrhovatelů jsou velmi obsáhlé a v podstatě se kryjí s návrhovými body. Navrhovatelé pokládají vymezení nových zastavitelných ploch v B. za nevhodné a rozporné s právními předpisy a nadřazenou územně plánovací dokumentací. Odpůrce postupoval tak, že jejich námitky rozdělil na části podle toho, čeho se týkaly, vždy jednu z nich ocitoval a následně ji vypořádal. Přitom dal za pravdu navrhovatelům, že opomněl zohlednit aktualizaci Politiky územního rozvoje a námitce v tomto smyslu vyhověl. Ostatním námitkám nevyhověl. Nejprve obecně uvedl, že vymezení nových rozvojových ploch není podmíněno jen veřejným zájmem a že územní plánování představuje synergii veřejných i soukromých zájmů v území. Jelikož veřejný zájem na rozvoji obce shledal, může se rozvíjet i B., k čemuž má ostatně předpoklady. Dále uvedl, že z grafické části PÚR má za to, že se B. p. B. nachází na samém okraji rozvojové osy OS3, ovšem napadené OOP

s tím dále nepracuje a jen přebírá požadavky plynoucí ze ZÚR, které rozvoj B. p. B. (v rozporu s interpretací navrhovatelů) nezapovídají. Rozvoj B. není v rozporu s § 18 odst. 4 stavebního zákona, neboť navazuje na stávající zástavbu, aniž by dopravně zatížil její historické centrum; počítá se také s dohodou o parcelaci, která vymezí veřejná prostranství. B. se dosud nerozvíjela, nyní je to však možné s ohledem na iniciativu vlastníků pozemků. Jde-li o stagnující počet obyvatel obce, poukázal odpůrce na to, že navzdory tomu v předchozích letech docházelo k výstavbě nových bytů a domů. Kapacitou technické infrastruktury v B. se napadené OOP zabývalo; jde-li o občanskou vybavenost, nachází se zde školka a ostatní zařízení jsou k dispozici v B. p. B., jež je vzdálena jen 10 minut jízdy.

24. Soud nemá za to, že by byly úvahy odpůrce nepřezkoumatelné, neboť je z nich zjevné, proč pokládá námítky navrhovatelů za liché, mylné nebo vyvrácené. Jak ostatně upozornil Ústavní soud v nálezu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, požadavky na vypořádání námitek uplatněných v průběhu přijímání územního plánu nesmí být přehnané. Argumentaci odpůrce nepokládá soud ani za příliš obecnou; naopak je tato míra obecnosti přiměřená danému stupni územně plánovací dokumentace. Je také třeba připomenout, že odůvodnění napadeného OOP tvoří jeden celek. Odpovědi na námítky navrhovatelů tak nelze hledat výlučně v částech obsahujících jejich vlastní vypořádání, nýbrž jsou pro ně relevantní i jiné části odůvodnění. To platí například o vypořádání námitek týkajících se nedostatečnosti b. technické infrastruktury, s níž se odpůrce sice vypořádává jen stručně, avšak podstatné je, že se otázka kapacity vodovodního řádu podrobněji řeší v jiných částech napadeného OOP (na str. 23 výroku a na str. 91 a násl. odůvodnění), stejně jako otázka likvidace splaškových vod (str. 96 odůvodnění). Jde-li o vypořádání námitek, v němž odpůrce vysvětluje důvody, proč byly vymezeny nové rozvojové plochy, které podle navrhovatelů neobsahují „skutečnou argumentaci“, musí soud podotknout, že rozhodnutí v otázkách územního plánování obce pochopitelně nečiní pouze na základě ryze objektivních argumentů, nýbrž rovněž na základě určitého hodnotového a politického přesvědčení zastupitelstva jako nejvyššího orgánu obce, které územní plán vydává. Veřejný zájem je neurčitý právní pojem, jehož interpretace vždy závisí na okolnostech konkrétního případu.
25. S obsahovým vypořádáním námitek se soud vesměs ztotožnil, jak bude podrobně rozebráno dále.
26. Navrhovatelé namítají, že se napadeným OOP nevhodně a nepromyšleně rozšiřují zastavitelné plochy určené pro bydlení v místní části B., neboť odpůrce nezohlednil zdejší nedostatečnou (nebo vůbec neexistující) veřejnou infrastrukturu a občanskou vybavenost. Rapidní nárůst populace spojený s touto výstavbou B., která je dosud poklidným sídlem venkovského typu, značně zatíží. Navrhovatelé si takovou proměnu B. nepřejí a mají za to, že jim způsobí zásah do jejich práva na příznivé životní prostředí, práva na ochranu zdraví a práva na respektování soukromého a rodinného života. Sníží se tím také hodnota některých jejich nemovitých věcí (domu č. p. X a přilehlých pozemků).
27. Navrhovatelé své námítky ve vztahu k nevhodnému rozšíření zastavitelných ploch a s tím souvisejícímu nárůstu populace uplatnili ve vztahu k městu B. p. B. jako celku. Navrhovatelé však vlastní nemovité věci pouze v místní části B., kde také žijí; ostatně i jen ve vztahu k nežádoucí změně charakteru B. směřuje i veškerá jejich další argumentace. Soud tedy ve vztahu k novým zastavitelným plochám v B. p. B. neshledal žádné dotčení práv navrhovatelů, a proto konstatuje, že k vznesení tohoto okruhu námitek nejsou navrhovatelé věcně legitimováni, resp. jsou tyto námítky již jen z tohoto důvodu *a priori*

nedůvodné. Soud se proto věcně zabýval pouze námitkami, které navrhovatelé vznesli k těm částem územního plánu, které se týkají B..

28. Úvodem je třeba podotknout, že nelze přehlédnout, že by navrhovatelé tvrdí zásah do různých svých veřejných subjektivních práv (jímž se soud bude zabývat dále), ve skutečnosti spíše prezentují svůj náhled na to, jak by měl probíhat další rozvoj B., jejíž hlavní hodnotu spatřují v její malé velikosti, vesnickém charakteru a klidu, který díky tomu svým obyvatelům poskytuje. V tomto ohledu se zásadně nerozchází ani s odpůrcem (ten B. v odůvodnění napadeného OOP na straně 77 označuje za „malý vesnický útvar poskytující obyvatelům oblasti především obytnou funkci“), liší se však v názoru na to, jakým způsobem a do jaké míry se takový útvar má dále rozvíjet. Zatímco navrhovatelé jsou zásadně proti vymezení nových zastavitelných ploch v rozsahu navrženém napadeným OOP, podle odpůrce se jedná o rozvoj omezený jen na „nutné kroky“ (str. 77 odůvodnění), který je navíc z části (v případě ploch BV-X a BV-X) odůvodněn žádostí fyzické osoby (str. 78 odůvodnění).
29. Soud proto pokládá za potřebné se nejprve obecně vyjádřit k míře, do jaké jsou správní soudy při přezkumu územních plánů oprávněny zasahovat do územního plánování obce. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu 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 nescíslně 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 rozhodující svými orgány, omezena, a to nikoli nevýznamně, požadavkem nevybočení 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 společenství) 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 a excesivními zásahy. Obecné rozhodnutí o distribuci zátěže v rámci určitého území při zachování výše zmíněných zásad je politickou diskrecí konkrétního zastupitelského orgánu územní samosprávy a vyjadřuje realizaci práva na samosprávu konkrétního územního celku. Nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonných věcných rozhodnutí územní samosprávy by byly porušením ústavních zásad o dělbě moci (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.

30. Při aplikaci výše uvedených východisek na nyní projednávanou věc je třeba zdůraznit, že územní plán je vydáván obcí, která si v něm stanoví způsob, jakým chce využívat své území a jak se chce do budoucna rozvíjet. Důvody, proč se některá obec rozhodne pro zachování stávajícího stavu a jiná pro rozvoj (a v jeho rámci pro cestu vyšší či naopak mírnější regulace), jsou projevem samosprávy každé obce, kterou realizuje právě přijímáním územního plánu prostřednictvím zastupitelstva jakožto vrcholného orgánu obce. V právě posuzované věci proto soud nemůže zaujmout žádné stanovisko k tomu, zda je napadeným OOP určený rozvoj B. nevhodný, nebo naopak žádoucí, a to ani za situace, kdy se v odůvodnění napadeného OOP otevřeně a bez dalšího zdůvodnění uvádí, že odpůrce toto řešení zvolil na žádost fyzické osoby. Jednalo by se totiž o hodnocení politického rozhodnutí zastupitelstva odpůrce vycházející z ústavně zaručeného práva na samosprávu, k němuž soud není povolán. Rozchází-li se navrhovatelé (potažmo další obyvatelé B.) s názorem své aktuální politické reprezentace v názoru na budoucí směřování této části obce, nemůže jim v tom být nápomocen soud; své ideje mohou prosadit jen politickými prostředky.
31. Navrhovatelé však tento rozvoj současně označili za rozporný s právními předpisy a s nadřízenou územně plánovací dokumentací, což jsou námitky, k jejichž posouzení soud povolán je.
32. Navrhovatelé nejprve namítají, že napadené OOP nereflektuje, že v roce 2015 došlo ke schválení 1. aktualizace Politiky územního rozvoje. Jak však soud shledal (str. 15 odůvodnění napadeného OOP), napadené OOP skutečnost, že došlo k aktualizaci Politiky územního rozvoje, výslovně zmiňuje. Jelikož je tato námitka velice obecná, nemohl ji soud vypořádat jinak než rovněž velmi obecně a konstatovat, že v odůvodnění napadeného OOP jsou shrnuty ve vztahu k městu B. p. B. relevantní části Politiky územního rozvoje (zejména její umístění na okraji rozvojové osy OS3), přičemž nepoužil žádný údaj, který by byl v důsledku schválení 1. aktualizace Politiky územního rozvoje neaktuální. Dále navrhovatelé tvrdí, že je napadené OOP v rozporu s čl. 24 Politiky územního rozvoje, podle něhož je (ve znění 1. aktualizace) třeba možnosti nové výstavby veřejnou infrastrukturou přímo podmínit. Ani v tomto směru však není napadené OOP v rozporu s Politikou územního rozvoje, neboť veřejná infrastruktura je v souvislosti s novými rozvojovými plochami řešena a jde-li o vodovodní řad, je dokonce napojení staveb na něj podmíněno zkapačnicí vodojemu (k tomu viz dále v bodě 45 tohoto rozsudku).
33. Dále navrhovatelé tvrdí, že napadené OOP nereflektuje, že v roce 2012 nabyly účinnosti Zásady územního rozvoje Středočeského kraje. I zde však soud shledal (str. 15 a 16 odůvodnění), že napadené OOP Zásady územního rozvoje Středočeského kraje zohlednilo a ani v dalších částech se neprohřešilo proti jejich závaznosti (§ 36 odst. 5 stavebního zákona). Navrhovatelé konkrétně tvrdí, že Zásady územního rozvoje Středočeského kraje řadí město B. p. B. mezi tzv. nižší centra ostatní (kapitola 2.5.5), u nichž se sice počítá s rozvojem bydlení a populace, ne však konkrétně u B. p. B., která se nachází mimo rozvojové osy. Soud k tomu uvádí, že vymezení rozvojových ploch pro bydlení v B. za rozporné se Zásadami územního rozvoje Středočeského kraje nepokládá. V kapitole 2.5.5 se stanoví výčet tzv. nižších center ostatních, mezi něž patří i B. p. B., a tamtéž (bod 78) se stanoví i obecné zásady pro rozvoj těchto center. Pod písmenem b) se stanoví zásada „rozvíjet bydlení pro posílení, resp. udržení populačního potenciálu města (Sedlčany, Český Brod, Lysá nad Labem, Votice, Zruč nad Sázavou)“. Soud v první řadě nemá za to, že by se uvedená zásada týkala výlučně jen sídel uvedených v závorce a že by ostatní sídla řazená do téže

kategorie bydlení rozvíjet neměla, či dokonce nesměla. Podle přesvědčení soudu jde o výčet demonstrativní. Zvolená formulace „rozvoj bydlení pro posílení či udržení populačního potenciálu“ ve své obecnosti (jež je adekvátní příslušnému stupni územně plánovací dokumentace) pak nemusí znamenat jen rozšiřování rozvojových ploch, neboť rozvíjet bydlení za účelem udržení či posílení populačního potenciálu lze i zkvalitňováním prostředí, které může mít za určitých okolností i podobu omezování ploch pro výstavbu a zvyšování regulace. Není proto žádný důvod, proč by tato zásada měla platit jen pro sídla uvedená v závorce a naopak u ostatních sídel dané kategorie by otázka rozvoje bydlení měla zůstat v Zásadách územního rozvoje Středočeského kraje neupravená.

34. Navrhovatelé dále namítají, že město B. p. B. není v rozporu s tvrzením odpůrce součástí žádné rozvojové osy vymezené v Politice územního rozvoje nebo v Zásadách územního rozvoje Středočeského kraje. Odpůrce uvádí, že se B. p. B. nachází na západním okraji rozvojové osy OS3, což dovozuje z grafické části Politiky územního rozvoje (str. 175 odůvodnění napadeného OOP). Soud však konstatuje, že grafická část Politiky územního rozvoje s ohledem na svou obecnost a schematicnost v zásadě vylučuje možnost tuto otázku autoritativně zodpovědět. V textové části se B. p. B. nezmiňuje. Je však třeba uvést, že odpůrce z domnělého umístění B. p. B. v této rozvojové ose žádné zásadní závěry nečiní a potenciál rozvoje podkládá vlastní analýzou (str. 126 a násl. odůvodnění napadeného OOP). Za podstatné soud pokládá, že skutečnost, že B. p. B. není Politikou územního rozvoje ani Zásadami územního rozvoje Středočeského kraje řazena do některé z rozvojových os, nijak nebrání jejímu rozvoji způsobem, jaký je napadeným OOP stanoven.
35. Byť odpůrce v odůvodnění napadeného OOP užívá pojmu „rozvojová osa“ pro komunikaci I/38 (např. na str. 69 odůvodnění), nevnímá to soud jako nepřipustnou ingerenci územního plánu do otázek, které mu věcně nepřísluší. Jde toliko o termín, který odpůrce – snad nepříliš vhodně – užívá pro zdůraznění významu této silnice I. třídy. O tom svědčí kontext, v jakém se o ní v odůvodnění napadeného OOP hovoří. Silnici I/38 chápe napadené OOP jako klíčový aspekt rozvoje města B. p. B., neboť umožňuje snadnou dopravu jak obyvatel, tak zboží do dalších regionálních center a i za hranice regionu. Kolem této „rozvojové osy“ napadené OOP počítá s umístěním ploch pro výrobu (str. 61 odůvodnění), ale současně ji hodnotí jako klíčový aspekt občanské vybavenosti (poskytující obyvatelům možnost snadno dojíždět do M. B. – str. 68 odůvodnění).
36. Dále navrhovatelé tvrdí, že potenciál rozvoje, který by odůvodnil nárůst počtu obyvatel B. o 300 osob (o 325 % oproti současnému stavu), nebyl v napadeném OOP prokázán, což je v rozporu s § 18 odst. 4 stavebního zákona. V té souvislosti obsáhle polemizují s *Vyhodnocením potřeby vymezení zastavitelných ploch*, jež je součástí odůvodnění napadeného OOP (str. 126 a násl. odůvodnění), přičemž zpochybňují soubor dat, z nichž zde odpůrce vychází. Tvrdí zároveň, že výsledek tohoto vyhodnocení je přinejmenším zavádějící a neodpovídá realitě, v níž počet obyvatel B. p. B. (i počet obyvatel B.) dlouhodobě stagnuje, což plyne i z Územně analytických podkladů pro správní obvod M. B..
37. Soud však musí předně konstatovat, že *Vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch* nevykazuje zjevné nedostatky. Pracuje se statistickými daty v podobě vývoje počtu obyvatel měst a obcí umístěných severozápadně od města M. B.. Z nich odpůrce zjišťuje, že zatímco nárůst jeho obyvatel činí mezi lety 2001 – 2013 pouze 0,75 %, v okolních obcích je nárůst obyvatel nepoměrně vyšší (od cca 13 % ve větším městě B. n. J. až do cca 26 %

v menších okolních obcích). Činí proto závěr, že přibývajícím obyvatelům se usazují spíše v okolních obcích. Pokud odpůrce za účelem vytvoření podmínek pro zvýšení počtu obyvatel na základě srovnání nárůstu počtu obyvatel v okolních obcích predikuje nárůst počtu obyvatel na svém území o 10,07 %, jde o odhad umírněný. Navrhovatelé sice zpochybnili výběr srovnávaných obcí a poukázali na jejich odlišnost a jiné podmínky pro rozvoj (které jsou však podle soudu přirozené), neuvedli nicméně, jak jinak by si predikci budoucího nárůstu obyvatel představovali. Soud se současně ztotožňuje s názorem, který vyslovil Krajský úřad Středočeského kraje ve svém rozhodnutí ze dne 16. 8. 2016, a sice že samotné vymezení ploch určených pro rozvoj bydlení ještě neznamená, že budou skutečně všechny zastavěny [to lze konstatovat přinejmenším o pozemku p. č. X v ploše BV-X, nebo pozemku p. č. X v ploše BV-X, které jsou ve vlastnictví navrhovatele a), jehož postoj k nové výstavbě je evidentně negativní]. Neznamená to ani, že budou zastavěny okamžitě a naráz, čímž by došlo ke skokovému nárůstu počtu obyvatel B.. Je třeba mít na paměti, že územní plány stanoví způsob využití území na dlouhou dobu dopředu.

38. Dále navrhovatelé tvrdí, že vymezení zastavitelných ploch pro bydlení v B. a s tím související a obdobně v celé B. p. B. je v rozporu také s § 55 odst. 4 stavebního zákona, podle nějž nelze změnou územního plánu vymezit nové zastavitelné plochy, pokud nebyly stávající zastavitelné plochy dosud zcela využity. Soud shledal, že napadené OOP v B. vymezuje nové zastavitelné plochy určené pro bydlení (plochy BV-X, BV-X a BV-X) mimo zastavěné území ve výměře 6,7 ha (str. 20 výroku). Jak pak plyne z tabulky na str. 83 odůvodnění, jde ve všech případech o plochy, které jsou vymezeny nově. Soud však nemá za to, že by tento postup byl v rozporu se stavebním zákonem. Předně platí, že omezení stanovené § 55 odst. 4 stavebního zákona dopadá pouze na situace, kdy dochází ke změně územního plánu, nikoli na situace, kdy se přijímá nový územní plán, k čemuž právě došlo k posuzované věci (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 2/2009-54, ze dne 27. 7. 2009, č. j. 6 Ao 2/2010-102, a ze dne 4. 4. 2011, č. j. 8 Ao 1/2011-107). To ovšem podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 Aos 1/2013-85, „*neznamená, že by pořizovatel územního plánu nebyl povinen odůvodnit potřebu vymezení nových zastavitelných ploch. Na proces pořizování nového územního plánu se totiž nepochybně vztahuje § 18 odst. 4 stavebního zákona, dle něhož je cílem územního plánování určit podmínky pro hospodárné využívání zastavěného území a zajištění ochrany nezastavěného území a nezastavitelných pozemků. Zastavitelné plochy se vymezují s ohledem na potenciál rozvoje území a míru využití zastavěného území. Úkolem pořizovatele územního plánu je dle § 53 odst. 4 přezkoumat soulad návrhu územního plánu právě s cíli územního plánování, zejména s ohledem na ochranu nezastavěného území. Součástí odůvodnění územního plánu pak dle § 53 odst. 5 stavebního zákona musí být výsledek přezkoumání návrhu územního plánu pořizovatelem dle § 53 odst. 4 stavebního zákona a vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch.*“ Nejvyšší správní soud také uvedl, že již z dřívější judikatury (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu uvedené shora) plyne, že při pořizování nového územního plánu je třeba odůvodnit, proč konkrétní lokalita byla nově určena k zastavění tehdy, směřuje-li k této otázce řádně uplatněná námitka oprávněné osoby. To je právě případ navrhovatelů.
39. Soud předně poukazuje na závěry uvedené v bodě 37 rozsudku, ve kterém se zabýval námitkou směřující proti *Vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch*, ve kterém se odpůrce zabývá právě problematikou vymezení zastavitelných ploch, a to ve vztahu k celému svému území (str. 126 a násl. odůvodnění OOP). V návaznosti na námitky navrhovatelů se pak stejnou otázkou (tentokrát pouze ve vztahu k B., od níž se ostatně

odvívá aktivní legitimace navrhovatelů – srov. bod 27 rozsudku) odpůrce zabýval v rámci odůvodnění rozhodnutí o námitkách (str. 177 a násl. odůvodnění OOP). Odpůrce zde mimo jiné uvádí, že rozvoj místní části B. prostřednictvím nově vymezených zastavitelných ploch je možný, protože zastavěné území neposkytuje možnost srovnatelného rozvoje. Dílčí využití volných zahrad či pozemků, které po obvodu B. na zastavěné území navazují, projektant vyloučil, neboť jednak neměl k dispozici podněty vlastníků těchto nemovitostí k využití uvedených pozemků touto formou, a jednak by takto vymezený rozvoj představoval perforaci současné zástavby z hlediska přístupových komunikací a inženýrských sítí k novým parcelám. Také by znamenal riziko změny uspořádání obce v části, na kterou se vztahuje památková ochrana. Navazující krajina přitom není rozvojem dotčena, neboť se nemění její uspořádání „les – zemědělská půda“. Vymezované zastavitelné plochy na současné sídlo navazují a vytvářejí kompaktní celek. Toto odůvodnění považuje soud za dostatečné a přesvědčivé. Odpůrce požadavku zákona plynoucím z § 53 odst. 4 a 5 stavebního zákona dostal.

40. Napadené OOP je podle navrhovatelů také v rozporu s § 7 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb., protože k nově vymezovaným zastavitelným plochám nevymezuje nové plochy veřejných prostranství. Ani této námitce však soud nepřisvědčil.
41. Podle § 7 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb. zahrnují plochy veřejných prostranství zpravidla stávající a navrhované pozemky jednotlivých druhů veřejných prostranství a další pozemky související dopravní a technické infrastruktury a občanského vybavení, sloučitelé s účelem veřejných prostranství. Pro každé dva hektary zastavitelné plochy bydlení, rekreace, občanského vybavení anebo smíšené obytné se vymezuje s touto zastavitelnou plochou související plocha veřejného prostranství o výměře nejméně 1000 m²; do této výměry se nezapočítávají pozemní komunikace.
42. Výkladem tohoto ustanovení se zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 8. 2016, č. j. 8 As 13/2016 – 35, v němž dospěl k závěru, že „[p]ředpokladem pro použití druhé věty § 7 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, podle níž se v závislosti na výměře zastavitelných ploch vymezují také plochy veřejného prostranství, je vymezení nové zastavitelné plochy o výměře nejméně dva hektary. Výměry menších zastavitelných ploch se tedy pro účely použití uvedeného ustanovení nesčítají, ani se stávající zastavitelné plochy nemusí přizpůsobovat poměru uvedenému v tomto ustanovení.“ Z ploch BV-X, BV-X a BV-X vymezených v B. přesahují výměru dvou hektarů jen plochy BV-X (X ha) a BV-X (X ha). Současně platí, že podle tabulky na straně 56 výroku musí být v ploše BV-X využito 0,2263 ha na veřejná prostranství a v ploše BV-X to musí být 0,1014 ha. Obě plochy tedy požadavky § 7 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb. splňují. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 2. 9. 2010, č. j. 1 Ao 3/2010-161, veřejným prostranstvím jsou plochy, které splňují podmínky uvedené v § 34 zákona č. 128/2000 Sb., obecní zřízení, ve znění pozdějších předpisů (tj. všechna náměstí, ulice, tržiště, chodníky, veřejná zeleň, parky a další prostory přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru), aniž by bylo nutné je zvlášť vymezovat v územním plánu. V případě ploch BV-X a BV-X je rozhodování v nich podmíněno uzavřením dohod o parcelaci, v jejímž rámci bude o přesné podobě a umístění veřejných prostranství rozhodnuto.
43. Konečně se soud zabýval otázkou, zda vymezení zastavitelných ploch pro bydlení v B. nezasahuje nepřiměřeným způsobem do práv navrhovatelů. Jak plyne z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120,

je podmínkou zákonnosti územního plánu mimo jiné i to, že veškerá omezení vlastnického práva mají ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody a jsou činěna jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle, což představuje zásadu subsidiarity a minimalizace zásahu. Za předpokladu dodržení uvedené zásady může územním plánem dojít k omezením vlastníka v území regulovaném tímto plánem, nepřesáhnou-li spravedlivou míru; taková omezení nevyžadují souhlasu dotyčného vlastníka a ten je povinen strpět je bez náhrady. V bodě 47 citovaného usnesení pak Nejvyšší správní soud dále dovodil, že „*územní plán reguluje možné způsoby využití určitého území. V tomto smyslu představuje významný, byť ve své podstatě spíše nepřímý zásah do vlastnického práva těch, jejichž nemovitosti tomuto nástroji právní regulace podléhají, neboť dotyční vlastníci mohou své vlastnické právo vykonávat pouze v mezích přípustných podle územního plánu. Znamená to především, že jsou omezeni v tom, co se svým pozemkem či stavbou do budoucna mohou činit, na přípustné varianty využití jejich nemovitostí, jež vyplývají z územního plánu. V tomto smyslu může územní plán představovat zásadní omezení ústavně zaručeného práva vlastnit majetek, jenž je jedním ze základních pilířů, na nichž již po staletí stojí západní civilizace a její svobodný rozvoj. Zásahy do vlastnického práva proto musí mít zásadně výjimečnou povahu, musí být prováděny z ústavně legitimních důvodů a jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle a být činěny na základě zákona.*“ Jak tedy lze z citované judikatury dovodit, hodnocení proporcionality napadeného opatření obecné povahy představuje nedílnou součást jeho soudního přezkumu, kdy v případě územního plánování především není možné připustit zásahy do vlastnického práva vykazující znaky diskriminace, „nerozumnosti“ či libovůle. K tomu soud doplňuje, že územní plán, ať je jeho obsah jakýkoliv, vždy představuje zásah do vlastnického práva, neboť stanoví meze jeho výkonu.

44. Rozšíření zastavitelných ploch pro bydlení je v souladu s právními předpisy i nadřízenou územně plánovací dokumentací, jak to soud podrobně rozebral výše. Pakliže se odpůrce rozhodl rozvíjet se tímto způsobem, na což má plné právo, jsou s tím spojena i určitá nezbytná omezení práv navrhovatelů, která jsou povinni strpět bez náhrady. Vznikne-li v těsném sousedství domu, v němž navrhovatelé žijí, nová obytná zástavba předvídaná napadeným OOP, které obsahuje vhodné regulativy v podobě vysokého koeficientu zeleně (70 %) a v podobě stanovení maximální výšky zástavby (v plochách BV-X a BV-X je stanoveno jen 7 m oproti jinak stanoveným 10 m), není zásah do jejich práv v podobě nutnosti strpět běžné sousedské imise nepřiměřený. Tím se rozumí například světelné znečištění mající původ v pouličním osvětlení, dopravní zatížení sloužící k dopravě obyvatel a běžných služeb, částečné vzájemné zastínění sousedních pozemků a topení tuhými palivy v zimním období. To jsou zcela běžné jevy, k nimž dochází v jakékoli obci. Územní plánování je dynamický proces, a proto pouhá skutečnost, že nyní mají některé nemovité věci ve vlastnictví navrhovatelů (dům č. p. X a přiléhající pozemky) výhodnou polohu na okraji zástavby a poskytují výhled do volné krajiny, na niž přímo navazují, jim nezakládá právo na to, aby tomu tak bylo navždy. Je ostatně nutno si uvědomit, že s ohledem na stáří bloku řadových domů, jehož součástí je i dům č. p. X, došlo v minulosti jeho výstavbou rovněž k zaclonění výhledu do volné krajiny z jiných domů nacházejících se v historickém centru B.. I to ilustruje, že se jedná o přirozený důsledek rozvoje obce.
45. Navrhovatelé argumentují také rizikem, že plánovanému rozvoji B. nebude dostávat stávající infrastruktura. Jde-li o dopravní infrastrukturu, je pravdou, že s novou výstavbou bude téměř jistě spojeno zvýšení dopravního zatížení B.. To však napadené OOP

nepodceňuje, neboť je v něm vymezena jak plocha DS-X, která zajistí bezprostřední dopravní obsluhu nových ploch pro bydlení novou komunikací (ta se tedy nebude odehrávat jen skrze relativně úzkou ulici, v níž se nachází i dům č. p. X), tak i plocha DS-X, která B. částečně dopravně odlehčí obecně. Obavy z nedostatečné kapacity stávajícího vodovodu (resp. ztráty vody a poškození vodního zdroje) jsou nedůvodné, neboť rozvoj ploch BV-X, BV-X a BV-X je v napadeném OOP výslovně podmíněn zkapacitněním vodojemu B. (str. 23 výroku), jinak nemohou být nové stavby napojeny na vodovodní řad. Jde-li o nakládání se splaškovými vodami, je pravdou, že napadené OOP nepočítá s vybudováním kanalizace v B., nýbrž počítá s odváděním splaškových vod do jímek a s jejich následným vyvážením do čističky odpadních vod B.. Ani tuto otázku tedy napadené OOP nepominulo. Soud s navrhovateli obecně souhlasí v tom, že jde o řešení vhodné pro spíše menší obce, kde by vybudování kanalizace bylo s ohledem na malý počet domů, které by se na ni mohly napojit, příliš nákladné; naopak u sídel větších je vhodnější a bezpečnější kanalizační řad vybudovat a nerisikovat znečištění spodních vod z velkého počtu jímek a dopravní zatížení při jejich vyvážení. Hranice mezi tím, kdy je již na místě vybudovat obecní kanalizační řad, je však neostrá a hodnocení vhodnosti konkrétního řešení zvoleného pro místní část B. nemá místo v soudním přezkumu. Ostatně případné budoucí rozhodnutí odpůrce vybudovat v B. kanalizační řad není závislé na územním plánu. I otázka vsakování dešťové vody je v napadeném OOP řešena (str. 96 odůvodnění), a to tak, že ta má být v B. zasakována nebo odváděna dešťovou kanalizací tak, aby neznečistila ochranné pásmo vodního zdroje; vhodnost zvoleného řešení rovněž soud nemůže posoudit.

46. Zatížení spojené se stavební aktivitou v nově vymezených rozvojových plochách v podobě hluku, prachu a vibrací nemůže být samo o sobě důvodem pro nepřiměřenost napadeným OOP stanovené regulace, protože jde o jevy přechodné, trvající jen po dobu výstavby. Tyto jevy jsou z povahy věci spojeny s jakýmkoli rozvojem (ostatně i s běžnou údržbou stávajících staveb), a proto nemohou obstát jako důvod pro jeho odmítnutí. Lze souhlasit s odpůrcem, že tyto obavy je na místě vyjádřit ve stavebních řízeních, v nichž může stavební úřad formulovat mj. též podmínky pro provedení stavby a jehož kontrole jejich dodržování také podléhá.
47. Soud shrnuje, že vymezení zastavitelných ploch pro bydlení v B. nezasahuje do práva navrhovatelů na příznivé životní prostředí, práva na ochranu zdraví, práva na respektování soukromého a rodinného života nepřiměřeným způsobem, ani zásadně nesnižuje hodnotu nemovitých věcí v jejich vlastnictví. Námitka je nedůvodná.
48. Jelikož 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, zamítl návrh na zrušení části opatření obecné povahy v plném rozsahu (§ 101d odst. 2 věta druhá s. ř. s.).
49. Soud neprovedl důkazy, které navrhovatelé označili (vesměš šlo o přílohy k návrhu na zrušení územního plánu odpůrce podaného týmiž navrhovateli, o němž se vedlo řízení pod sp. zn. 50 A 11/2016). Jedná se buď o různé písemnosti obsažené ve správním spisu, který měl soud k dispozici a z jehož obsahu vycházel, nebo o písemnosti, které nejsou rozhodné pro právě posuzovanou věc. To platí pro písemnou komunikaci navrhovatelů s odpůrcem v letech 2015 a 2016 a pro petici proti zamýšlené zástavbě rodinnými domy plánované na východním okraji B., protože konzistentní negativní postoj navrhovatelů k zástavbě nemá význam pro posouzení důvodnosti návrhových bodů uplatněných v právě posuzované

věci. Rovněž to platí pro podněty a jiná podání, jež navrhovatelé adresovali různým správním orgánům, jimiž se domáhali přezkumu předcházejícího územního plánu, protože tento územní plán byl (na základě jejich úsilí) dne 16. 8. 2016 Krajským úřadem Středočeského kraje zrušen; předmětem soudního přezkumu je již nový územní plán (napadené OOP).

50. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Navrhovatelé nemají právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměli úspěch. Úspěšnému odpůrci soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť jde o větší město, které by mělo disponovat dostatečným zázemím k tomu, aby své opatření obecné povahy v soudním řízení uhájilo vlastními zaměstnanci (přiměřeně srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2012, č. j. 2 As 104/2012-35). Pokud se tedy odpůrce nechal zastoupit advokátem, považuje soud s tím spjaté náklady za nedůvodně vynaložené.

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 31. května 2019

Mgr. Jitka Zavřelová, v. r.
předsedkyně senátu