



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

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

navrhovatelky: **E. Š.**
bytem O., P.

zastoupena advokátem JUDr. Tomášem Homolou,
se sídlem U Nikolajky 5, Praha,

proti

odpůrkyni: **obec Velká Dobrá,**
se sídlem Karlovarská 15, Velká Dobrá,
zastoupena advokátem JUDr. Štěpánem Liškou,
se sídlem Jungmannova 31, Praha,

o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – územního plánu Velká Dobrá vydaného usnesením č. 3 Zastupitelstva obce Velká Dobrá ze dne 9. 3. 2015,

takto:

I. Návrh se zamítá.

II. Navrhovatelka je povinna zaplatit odpůrkyni na náhradě nákladů řízení částku 12 342 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce odpůrkyně JUDr. Štěpána Lišky, 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 primárně domáhá zrušení celého územního plánu Velká Dobrá vydaného usnesením Zastupitelstva obce Velká Dobrá ze dne 9. 3. 2015 č. 3 (dále též jen „opatření obecné povahy“ nebo „územní plán“). Pro případ, že by soud neshledal důvodný návrh na zrušení opatření obecné povahy jako celku, navrhuje (eventuální návrh), aby bylo opatření obecné povahy zrušeno v části týkající se pozemků p. č. X, X a X v katastrálním území Velká Dobrá, které jsou ve vlastnictví navrhovatelky (dále jen „pozemky“).

2. Navrhovatelka uvedla, že před nabytím účinnosti opatření obecné povahy byly pozemky zahrnuty do plochy se smíšenou venkovskou funkcí, tedy byly součástí zastavitelného území a byly určeny k výstavbě rodinných domů. Napadené opatření obecné povahy změnilo funkční využití pozemků tak, že je zahrnulo do plochy zemědělské (orná půda) a jižní část pozemku p. č. X do plochy ochranné a izolační zeleně. V důsledku toho není na pozemcích přípustná žádná rezidenční výstavba.
3. O změně funkčního využití pozemků se navrhovatelka dozvěděla až z územně plánovací informace vydané Magistrátem města Kladna (dále jen „magistrát“) dne 31. 3. 2015. Navrhovatelka uvedla, že v průběhu pořizování územního plánu nepodala námitky. Zdůraznila, že sledovala proces pořizování územního plánu, přičemž ve fázi projednávání zadání územního plánu ani ve fázi projednávání návrhu územního plánu s dotčenými orgány dle § 50 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 350/2012 Sb. (dále jen „stavební zákon“), neshledala důvody pro podání připomínek, neboť nic nenasvědčovalo tomu, že by mělo být změněno funkční využití pozemků. Další průběh pořizování územního plánu navrhovatelka nesledovala. Z odůvodnění územního plánu vyplývá, že v rámci společného jednání o návrhu územního plánu byla uplatněna nesouhlasná stanoviska Ministerstva dopravy, Ředitelství silnic a dálnic a Krajského úřadu Středočeského kraje, a to proti zařazení pozemků (dodatečně označených jako lokalita X) do zastavitelné plochy určené pro bydlení, neboť se nachází v ochranném pásmu rychlostní silnice R6. Navrhovatelka se domnívá, že lokalita X ve skutečnosti vůbec neexistovala, neboť nebyla vyznačena v předchozích fázích procesu pořizování územního plánu, a byla do návrhu územního plánu doplněna účelově až těsně před jeho předložením k veřejnému projednání dle § 52 stavebního zákona. S ohledem na vývoj a postup při projednávání územního plánu nebylo možné legitimně očekávat, že dojde ke změně funkčního využití pozemků. Proces pořizování územního plánu byl započat v roce 2011 a změna týkající se pozemků byla zveřejněna poprvé až v první polovině roku 2014, aniž by prošla projednáním v rámci zadání územního plánu a projednání návrhu územního plánu.
4. Navrhovatelka uvádí, že podle odůvodnění územního plánu byly pozemky (dodatečně označené jako X) vypuštěny z návrhu územního plánu pro společné jednání, neboť bylo zrušeno územní rozhodnutí magistrátu ze dne 9. 11. 2011, jímž byly na pozemky umístěny řadové rodinné domy (to však jen z důvodu, že nový vlastník sousedního pozemku p. č. X nedal souhlas s umístěním domů), a jelikož stavby bydlení je nevhodné situovat do ochranného pásma rychlostní silnice R6 (v ochranném pásmu přitom již domy stojí a další jsou povolovány). Vyřazení pozemků ze zastavitelných ploch je tedy zcela svévolným a ve své podstatě nezdůvodnitelným aktem.
5. K samotnému obsahu opatření obecné povahy navrhovatelka uvádí, že z grafické části územního plánu není možné zjistit, že došlo ke změně funkčního využití pozemků. Pozemky nejsou zahrnuty do žádné očíslované plochy a nejsou vyznačeny ani šrafováním, což jsou metody, které zpracovatel územního plánu užil k vyznačení ploch, u nichž se mění funkční využití. Částečné informace ke změně funkčního využití pozemků lze zjistit z textové části územního plánu, která popisuje zastavitelné plochy, včetně plochy označené jako X. Navrhovatelka se domnívá, že plocha X zahrnuje pouze její pozemky. Při pořizování územního plánu mělo být postupováno tak, že zpracovatel označí plochy, u kterých dochází k materiální změně v jejich využití. Chtěla-li odpůrkyně provést změnu využití pozemků, byla povinna v návrhu územního plánu uvést, že pozemky se mění z

„plochy se smíšenou venkovskou funkcí“ na „plochy zemědělské – orná půda“. Odpůrkyně však postupovala zcela opačně, neboť na str. 28 odůvodnění územního plánu uvádí, že záměrem bylo plochu X změnit na plochu bydlení (tou však byla již dle předchozího územního plánu), ale že se tak nestane a ploše zůstane původní funkční využití, což by však znamenalo, že by pozemky měly být zahrnuty do plochy bydlení s kódem BIN. Odpůrkyně se snaží vyvolat dojem, že pozemky byly dle předchozího územního plánu určeny k zemědělské výrobě a že jen nebyla schválena změna na plochy bydlení, což však není pravda. Logický závěr by naopak byl, že v důsledku neschválení změny na plochu bydlení zůstalo pozemkům funkční určení shodné s předchozím územním plánem (tj. plocha se smíšenou venkovskou funkcí). Zdůvodnění zařazení pozemků do plochy zemědělské však zcela absentuje. Navrhovatelka tedy postupu odpůrkyně vytýká, že při projednávání územního plánu neuvedla, že využití pozemků bude změněno na zemědělskou plochu, dostatečně nespecifikovala, jaké pozemky se nachází v ploše X a z jakého důvodu byla tato plocha doplněna do konečného návrhu územního plánu, k označené navrhované změně by mělo dojít již v zadání územního plánu, nikoliv až před veřejným projednáním návrhu územního plánu, v neposlední řadě pak není zařazení pozemků do plochy zemědělské jakkoliv zdůvodněno a z grafické části územního plánu nelze seznat, že pozemky byly původně určeny k zastavění. Důsledkem toho pak je, že navrhovatelka jako laik byla zbavena možnosti zjistit ze zveřejněných podkladů změnu ve využití pozemků, a proto nepodala námitky.

6. Navrhovatelka dále namítá, že odůvodnění územního plánu je matoucí, vnitřně rozporné a argumenty v něm uvedené nejsou pravdivé. Zpochybňuje, že by existovala stanoviska Ministerstva dopravy, Ředitelství silnic a dálnic a Krajského úřadu Středočeského kraje o takovém obsahu, jak tvrdí odpůrkyně v odůvodnění územního plánu. Ředitelství silnic a dálnic pak není dotčeným orgánem, nýbrž toliko správcem pozemních komunikací. Mezi zrušením územního rozhodnutí magistrátu ze dne 7. 7. 2011 a vypuštěním plochy X z ploch bydlení není zřejmá souvislost. Odpůrkyně dále v odůvodnění územního plánu odkazuje na námitku JUDr. P., jenž měl vyslovit nesouhlas se změnou plochy X, ovšem v bodu 15 odůvodnění územního plánu, kde jsou jeho námitky shrnuty, není obsažena žádná zmínka o ploše X nebo pozemcích navrhovatelky. Navrhovatelka zopakovala, že územní plán rezignoval na jakékoliv odůvodnění změny funkčního využití pozemků z plochy pro výstavbu rodinných domů na plochu určenou k zemědělské výrobě, ve snaze tento nedostatek zamaskovat bylo odůvodnění doplněno o výše uvedené důvody.
7. Závěrem navrhovatelka uvedla, že její námitky směřují vedle nezákonnosti procesního postupu a materiálního nesouladu územního plánu s právními předpisy proti nepřiměřenému zásahu do chráněných zájmů navrhovatelky (vlastnického práva k pozemkům). S ohledem na rozsudky NSS čj. 6 AOs 3/2013 – 29 a čj. 1 Ao 2/2010 – 185 je soud povinen zabývat se námitkami navrhovatelky i v případě její procesní pasivity, pokud námitky poukazují na závažné důvody spočívající v porušení kogentních procesních a hmotněprávních norem chránících veřejné zájmy.
8. Odpůrkyně ve vyjádření k návrhu navrhla, aby soud návrh zamítl. Poukázala na civilní řízení ve věci náhrady škody, které probíhalo u Okresního soudu v Kladně pod sp. zn. 7 C 34/2016 a bylo pravomocně skončeno rozsudkem Krajského soudu v Praze ze dne 25. 9. 2017, čj. 25 Co 296/2017 – 301. Zdůraznila, že pasivita navrhovatelky v průběhu pořizování územního plánu byla významným faktorem, proč odpůrkyně vyhodnotila situaci na základě negativních stanovisek dotčených orgánů a vyňala pozemky ze

zastavitelného území (odpůrkyně neměla žádné pochybnosti a neměla o čem jednat). K vynětí pozemků došlo na návrh dotčených orgánů, tj. zejména pro nesouhlasné stanovisko Ministerstva dopravy, Ředitelství silnic a dálnic a Krajského úřadu Středočeského kraje. V době, kdy navrhovatelka pozemky koupila, nebyly tyto pozemky zahrnuty do zastavitelného území, které bylo vymezeno až v roce 2003. V té době již existovala rychlostní silnice R6 Velká Dobrá – Kamenné Žehrovice a pozemky se nacházely v silničním ochranném pásmu. Nevhodnosti a nezpůsobilosti využití pozemků pro bydlení z důvodu hluku a smogu si musela být navrhovatelka vědoma již v okamžiku jejich pořízení. Od roku 1998 až do vydání opatření obecné povahy neučinila navrhovatelka žádné jednání směřující k zastavění pozemků, po celou tuto dobu (17 let) nevyužila možnost realizovat výstavbu v dané lokalitě nebo prodat pozemky třetí osobě, na pozemcích nejsou inženýrské sítě. Odpůrkyně v návrhu zadání územního plánu respektovala zastavitelnost pozemků, neboť tak byly vymezeny již v předchozím územním plánu. Ke změně jejich funkčního využití však daly podnět dotčené orgány svými negativními stanovisky, a to z důvodů převážně hygienických, tedy v soukromém zájmu potenciálních uživatelů domů postavených na pozemcích, nikoliv ve veřejném zájmu, jak se domnívá navrhovatelka. Jelikož navrhovatelka nepodala námitky, nedošlo k upřednostnění veřejného zájmu nad zájmem soukromým. Odpůrkyně závěrem zpochybnila legitimaci navrhovatelky, kterou podle ní nelze odvozovat pouze od vlastnického práva k pozemkům, nýbrž z toho, zda navrhovatelka uplatnila námitky proti návrhu územního plánu.

9. Navrhovatelka v replice poukázala na to, že civilní soudy posuzovaly jiný nárok navrhovatelky a nezkoumaly opatření obecné povahy optikou přezkumu správním soudem. Z jejich závěrů tak nelze nic dovozovat pro nyní posuzovanou věc. Navrhovatelka nabyla pozemky koncem roku 1997 na základě kupní smlouvy, pozemky v té době nebyly vedeny jako zastavitelné, neboť území odpůrkyně nebylo regulováno žádným územním plánem. Byla však již zpracovaná urbanistická studie z roku 1995, která počítala se zařazením pozemků mezi plochy určené k zastavění. Územní plán vycházející z této urbanistické studie byl zpracován již v květnu 1998. Navrhovatelka tak mohla v době pořízení pozemků důvodně očekávat, že se v budoucnu bude jednat o zastavitelné pozemky. Kroky, které navrhovatelka poté učinila za účelem zastavění pozemků, jsou popsány v příloženém vyjádření učiněném v řízení před Okresním soudem v Kladně sp. zn. 7 C 34/2016. Navrhovatelka nezpochybňuje existenci stanovisek dotčených orgánů, ani to, že k vypuštění pozemků ze zastavitelného území mohlo dojít na základě jejich požadavků. Vytýká však odpůrkyni, že stanoviska dotčených orgánů nezpracovala do územního plánu v souladu s právní úpravou procesu projednávání územního plánu, v důsledku čehož jí bylo znemožněno se proti postupu odpůrkyně bránit. Mírnějším zásahem do vlastnického práva navrhovatelky by bylo, pokud by byly pozemky ponechány v zastavitelném území s tím, že by povolení výstavby v ochranném pásmu dálnice D6 bylo podmíněno provedením protihlukových opatření na náklady stavebníka.
10. Při jednání, které soud nařídil k projednání návrhu na základě žádosti obou účastníků, setrvali účastníci na svých dosavadních procesních stanoviscích.
11. Soud se nejprve zabýval tím, zda jsou splněny všechny podmínky, za nichž lze návrh věcně projednat. Dospěl k závěru, že návrh byl podán včas, a to ve lhůtě 3 let od účinnosti opatření obecné povahy dle § 101b odst. 1 s. ř. s., ve znění účinném do 31. 12. 2017 (k tomu viz čl. XXXVIII bod 3 zákona č. 225/2017 Sb. – tříletá lhůta pro podání návrhu dle

úpravy účinné do 31. 12. 2017 uplyne v daném případě dříve než roční lhůta odvíjející se od účinnosti zákona č. 225/2017 Sb.). Navrhovatelka je osobou oprávněnou k podání návrhu, neboť plausibilně tvrdí, že byla napadeným opatřením obecné povahy dotčena na svém vlastnickém právu k pozemkům změnou jejich funkčního využití oproti předchozímu územnímu plánu. Nepodání námitek v průběhu pořizování územního plánu nemá vliv na návrhovou legitimaci (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, čj. 1 Ao 2/2010 – 116). Návrh na zahájení řízení netrpí žádnou vadou.

12. Z územního plánu sídelního útvaru Velká Dobrá schváleného dne 11. 10. 1999 soud zjistil, že pozemky p. č. X a X byly zahrnuty do plochy „zahrady a travní porosty“ (jde o součást současně zastavěného území obce) a pozemek p. č. X do plochy „orná půda“ (jde o součást plochy pro navržené rozšíření urbanizovaného území obce). Všechny tři pozemky se nacházely v prostoru X, v němž dle textové části územního plánu převažuje funkce pro venkovské bydlení, okraje zastavitelného území jsou určeny pro funkci smíšenou.
13. Dne 14. 12. 2011 rozhodlo zastupitelstvo odpůrkyně o pořízení územního plánu. Usnesením ze dne 2. 4. 2012 schválilo zastupitelstvo požadavky k prověření v územním plánu uplatněné vlastníky pozemků a odpůrkyní. Dne 21. 5. 2012 bylo na úřední desce odpůrkyně zveřejněno oznámení o projednání návrhu zadání územního plánu spolu s návrhem zadání územního plánu, podle něhož mají být v novém územním plánu vymezeny zastavitelné plochy převzaté z platné územně plánovací dokumentace obce (plochy bydlení v rodinných domech označené v grafické příloze zadání indexem B). Krajská hygienická stanice Středočeského kraje (dále jen „krajská hygienická stanice“) ve svém vyjádření ze dne 31. 5. 2012 uvedla, že novou plochu pro bydlení v blízkosti rychlostní komunikace R6 (konkrétně jde o plochu č. 5) lze pro obytnou funkci plánovat jako podmíněčně využitelnou, přičemž podmínkou je splnění hygienického limitu pro hluk v chráněném venkovním prostoru staveb. Ředitelství silnic a dálnic ve svém sdělení, které vydalo jako podklad pro Ministerstvo dopravy, jež je dotčeným orgánem v procesu územního plánování, žádalo, aby rozvojové lokality, ve kterých mohou být umísťovány objekty, které jsou podmíněny splněním hygienických limitů (zejména hlukových), nebyly situovány do silničního ochranného pásma rychlostní silnice R6 ani do jeho blízkosti, tj. do území, které může být zasaženo nepříznivými účinky dopravy (zejména nadlimitním hlukem). Ministerstvo dopravy ve svém vyjádření žádalo, aby v ochranném pásmu rychlostní silnice R6 nebyly umísťovány objekty a zařízení, pro které jsou stanoveny hygienické limity hluku (např. plochy pro bydlení, sport, rekreaci, školská, sociální a zdravotnická zařízení). Krajský úřad Středočeského kraje (dále jen „krajský úřad“) ve vyjádření ze dne 6. 6. 2012 uvedl, že nežádá zpracování vyhodnocení vlivů územního plánu na životní prostředí. Dále jakožto silniční správní úřad doporučil, aby zastavitelné plochy pro bydlení situované u silnic byly navrženy tak, aby byly splněny limitní hladiny hluku z dopravy, a upozornil, že opatření protihlukové ochrany nebudou prováděna na náklady správce komunikace. Vyjádření Ministerstva dopravy bylo pořizovatelem vyhodnoceno tak, že v ochranném pásmu rychlostní silnice R6 nejsou navrhovány nové plochy pro bydlení, zastavitelné plochy pro bydlení budou převzaty z platného územního plánu. Podél rychlostní silnice směrem k obci bude navržen pás ochranné a izolační zeleně. Dne 6. 8. 2012 schválilo zastupitelstvo odpůrkyně požadavky k prověření v územním plánu, přičemž jedním z nich je vytvoření pásu izolační zeleně podél R6; podél rychlostní silnice R6 směrem k obci má být navržen pás ochranné zeleně, a to na nezastavitelných plochách, v zastavitelných plochách pro bydlení i výrobu má být navržen pás zeleně jako územní rezerva, a to z důvodu vytvoření urbanistického předpokladu pro snížení negativních

hygienických účinků na stávající obytné plochy z dopravy na R6. Tento požadavek má být doplněn do zadání jako požadavek č. 32.

14. Pořizovatel územního plánu na základě výsledků projednání návrhu zadání územního plánu zpracoval 2. návrh zadání z října 2012, jehož součástí je mj. výše zmíněný požadavek č. 32. Ke 2. návrhu zadání územního plánu uplatnila vyjádření krajská hygienická stanice, která setrvala na své podmínce uplatněné již k předchozímu návrhu zadání, k čemuž uvedla, že doplnění úzkého pásu izolační zeleně neřeší problematiku hluku, má pouze funkci estetickou. Ředitelství silnic a dálnic stvrdilo platnost svého dřívějšího vyjádření. Zdůraznilo, že požadavek neumísťování ploch pro bydlení do ochranného pásma rychlostní komunikace uplatňuje zejména v souvislosti s návrhy na prověření změn v území č. 5, 6 a 13, doporučuje přehodnotit funkční využití návrhových lokalit v severozápadní části řešeného území, kde jsou v ochranném pásmu rychlostní silnice vymezeny plochy pro bydlení. Pás izolační zeleně nelze považovat za opatření sloužící ke snížení hluku z dopravy na rychlostní silnici. Shodně pak vyznívá vyjádření Ministerstva dopravy. I krajský úřad jakožto silniční správní úřad setrval na svém původním doporučení.
15. Dne 17. 12. 2012 schválilo zastupitelstvo odpůrkyně zadání územního plánu (verze z listopadu 2012). Jeho součástí je požadavek na vymezení pásu ochranné a izolační zeleně podél rychlostní silnice R6 a vymezení zastavitelných ploch převzatých z platné územně plánovací dokumentace obce (mj. plochy bydlení v rodinných domech označené v grafické příloze zadání indexem B). Z grafické přílohy zadání plyne, že pozemky jsou součástí plochy B, v jejich blízkosti se nachází plochy označené jako č. 5, 6 a 13, celé pozemky navrhovatelky jsou uvnitř ochranného pásma rychlostní silnice R6, v jižní části pozemku p. č. X je vyznačen pás ochranné a izolační zeleně (označen jako č. 32).
16. V květnu 2013 byl zpracován návrh územního plánu ke společnému projednání dle § 50 stavebního zákona. V grafické části tohoto návrhu je jižní část pozemku p. č. X zahrnuta do návrhové plochy ochranné, izolační a doprovodné zeleně. Zbývající část pozemků navrhovatelky byla zahrnuta do návrhové plochy bydlení v řadových rodinných domech – městské i příměstské (BirN), která je označena jako plocha X a dále jako zastavitelná plocha převzatá z předchozího územního plánu. V textové části návrhu územního plánu je pak plocha X zařazena mezi nové plochy změn a zastavitelné plochy, její výměra je 0,27 ha a je navržena k využití jako plocha bydlení v řadových rodinných domech (BirN) s poznámkou, že se nachází v ochranném pásmu rychlostní silnice R6. Podkladem pro zpracování návrhu bylo územní rozhodnutí o umístění řadových rodinných domů na pozemcích (viz str. 9). Lokalita pro bydlení v řadových rodinných domech – městské a příměstské – byla vymezena v souladu s územním rozhodnutím, je limitována situováním v ochranném pásmu rychlostní silnice R6 (lokalita X; viz str. 10). Na str. 29 textové části odůvodnění návrhu územního plánu je k ploše X uvedeno, že plocha je vymezena na základě územního rozhodnutí, je nevhodná pro bydlení z důvodu situování celé plochy v ochranném pásmu rychlostní silnice R6.
17. K návrhu územního plánu uplatnil dne 3. 9. 2013 připomínku JUDr. P., jejímž obsahem je nesouhlas se změnou X z orné půdy na stavební pozemek. Plocha se nachází těsně u dálnice, je nepřístupná, bez možnosti napojení na stávající inženýrské sítě. Stavební úřad výstavbu nepovolil. Připomínka JUDr. P. byla vyhodnocena tak, že plocha X má být z návrhu územního plánu vypuštěna. Krajská hygienická stanice ve svém stanovisku ze dne 11. 9. 2013 vyjádřila souhlas s návrhem územního plánu za podmínky, že v lokalitách

určených pro bydlení navazujících na frekventovanou komunikaci musí být objekty pro bydlení umístěny v dostatečné vzdálenosti od komunikace, aby nedocházelo k překračování hygienických limitů pro hluk (dle odůvodnění stanoviska jde konkrétně též o plochu X). Ředitelství silnic a dálnic ve svém vyjádření ze dne 3. 10. 2013, které zpracovalo jako podklad pro stanovisko Ministerstva dopravy, které je dotčeným orgánem v procesu územního plánování, žádalo vypustit z návrhu územního plánu plochu označenou jako X. Uvedlo k tomu, že vymezování nových ploch pro bydlení, nebo obecně lokalit, ve kterých je možné umístit objekty podléhající splnění hygienických limitů v území, kde lze předpokládat zatížení hlukem a imisemi z provozu na rychlostní silnici R6, považuje za nevhodné. Plochy X, X a X pak mají být vymezeny mimo ochranné pásmo a realizace staveb v nich má být podmíněna splněním hygienických limitů, případná opatření ke snížení zátěže pak mají být v kompetenci investorů. Ministerstvo dopravy ve svém stanovisku ze dne 9. 10. 2013 vyjádřilo nesouhlas s návrhem funkčního využití lokality X, která je vymezena v silničním ochranném pásmu rychlostní silnice R6, v němž lze předpokládat zatížení hlukem a imisemi z provozu této komunikace. Upozornilo, že případná opatření ke snížení těchto negativních účinků nebudou státem hrazena a stavby lze v ochranném pásmu umístit jen na základě povolení silničního správního úřadu. Krajský úřad (jakožto orgán územního plánování) ve stanovisku ze dne 13. 11. 2013 shrnul, že z předložených stanovisek vyplynulo, že plocha X není vhodná pro bydlení vzhledem k tomu, že se nalézá v ochranném pásmu R6, dle krajského úřadu není vhodná ani z hlediska ochrany zemědělského půdního fondu, neboť pozemky se nachází v třídě ochrany I. Pořizovatel územního plánu vyhodnotil stanovisko Ministerstva dopravy a krajského úřadu tak, že plocha X má být z návrhu územního plánu vypuštěna, územní rozhodnutí na plochu X bylo rozhodnutím magistrátu ze dne 9. 11. 2011 zrušeno.

18. Z grafické části návrhu územního plánu z ledna 2014 k veřejnému projednání plyne, že pozemky byly zařazeny do plochy zemědělské – orná půda (podle stavu), jižní část pozemku p. č. X je zahrnuta do plochy zeleně ochranné, izolační a doprovodné. Pozemky se nachází vně zastavěného i zastavitelného území. V textové části územního plánu byla změna návrhu promítnuta vypuštěním lokality X v přehledu ploch změn a nových zastavitelných ploch (str. 12-13), na str. 10 byl ponechán text, že plocha bydlení v řadových rodinných domech – městské a příměstské (BirN) je vymezena v lokalitě X. V textové části odůvodnění návrhu územního plánu je na str. 28 uvedeno, že plocha X byla z návrhu po společném jednání vypuštěna, a to na základě zrušení územního rozhodnutí a pro její nevhodnost k bydlení z důvodu situování celé plochy v ochranném pásmu rychlostní silnice R6 (viz též tabulky na str. 64 a 66). Na str. 61 jsou popsány úpravy provedené po společném jednání, vypuštění plochy Z38 navržené pro bydlení v řadových rodinných domech, která byla umístěna v silničním ochranném pásmu rychlostní silnice R6, je odůvodněno stanoviskem Ministerstva dopravy a skutečností, že územní rozhodnutí na tuto plochu bylo rozhodnutím magistrátu ze dne 9. 11. 2011 zrušeno. Návrhová plocha tak byla nahrazena stávající funkční plochou, a sice plochou zemědělskou (orná půda), s navrženým pásem ochranné a izolační zeleně podél R6. Oznámení o zahájení řízení o územním plánu a termínu veřejného projednání, obsahující informaci o možnostech seznámit se s obsahem návrhu územního plánu a poučení o právu podat námítky, bylo vyvěšeno na úřední desce odpůrkyně od 3. 3. 2014 do 2. 5. 2014. Ředitelství silnic a dálnic se vyjádřilo k návrhu územního plánu přípisem ze dne 24. 4. 2014, v němž již žádné výhrady k pozemkům nevznoslo. Veřejné projednání návrhu územního plánu proběhlo dne 23. 4. 2014.

19. V listopadu 2014 byl vyhotoven upravený návrh územního plánu pro první opakované veřejné projednání, který byl vyvěšen na úřední desce odpůrkyně dne 26. 11. 2014. Úpravy návrhu se pozemků nijak nedotkly. První opakované veřejné projednání se uskutečnilo dne 12. 1. 2015.
20. Zastupitelstvo odpůrkyně na svém zasedání dne 9. 3. 2015 přijalo usnesení č. 3, jímž schválilo rozhodnutí o námitkách uplatněných k návrhu územního plánu a vydání územního plánu, přičemž současně uložilo starostovi odpůrkyně oznámit vydání územního plánu veřejnou vyhláškou. Veřejná vyhláška ze dne 10. 3. 2015, kterou bylo oznámeno vydání opatření obecné povahy, byla vyvěšena na úřední desce odpůrkyně dne 10. 3. 2015.
21. Územní plán ve schválené podobě vymezuje na pozemcích plochu NZ (plochy zemědělské – orná půda, a to jako stav) a v jižní části pozemku p. č. X plochu ZON (plocha zeleně ochranné, izolační a doprovodné, a to jako plochu návrhovou). Pozemky se v celém rozsahu nachází uvnitř silničního ochranného pásma rychlostní silnice R6, nejsou součástí zastavěného území ani zastavitelných ploch (k tomu viz grafickou část územního plánu a grafickou část odůvodnění územního plánu, tj. hlavní výkres a koordinační výkres). Z textové části územního plánu plyne, že hlavní funkcí zemědělských ploch NZ je zemědělské využití, přičemž je nepřípustné využít je ke stavbám pro bydlení. Plochy ochranné a izolační zeleně ZON slouží hlavně jako ochrana před vzájemnými negativními vlivy jednotlivých funkčních ploch s rozdílnými funkcemi, které se navzájem ruší, je nepřípustné je využívat způsobem, jenž by narušoval jejich funkci. Plocha X (dle číslování v zadání územního plánu) není uvedena ve výčtu ploch změn a nových zastavitelných ploch (str. 12 až 14). V textové části odůvodnění územního plánu je uvedeno, že územní plán navazuje svým obsahem na platný územní plán a přebírá záměr zastavitelných ploch dosud nerealizovaných do tohoto územního plánu (str. 14). V přehledu zastavitelných ploch (str. 23 až 30) je ve vztahu k ploše X (plocha bydlení v řadových rodinných domech – městské a příměstské) uvedeno, že byla z návrhu územního plánu vypuštěna po společném jednání, a to na základě zrušení územního rozhodnutí magistrátem a z důvodu nevhodnosti k bydlení pro její situování v ochranném pásmu rychlostní silnice R6. Na str. 61 jsou popsány úpravy návrhu územního plánu provedené po společném jednání, z nichž plyne, že plocha X byla z územního plánu vypuštěna 1) ke splnění stanoviska Ministerstva dopravy jako dotčeného orgánu dopravy; 2) na základě vyjádření Ředitelství silnic a dálnic (v obou případech je změna odůvodněna tím, že územní rozhodnutí na plochu X bylo zrušeno rozhodnutím magistrátu ze dne 9. 11. 2010, plocha byla nahrazena stávající funkční plochou a navrženým pásem zeleně podél R6); 3) s ohledem na připomínku JUDr. P. (opět odůvodněno zrušením územního rozhodnutí).
22. Na návrh navrhovatelky provedl soud důkaz územně plánovacími informacemi magistrátu ze dne 7. 1. 2013, čj. Výst./4937/12-2/328, a ze dne 31. 3. 2015, čj. OV/1246/15-2/Br. Z informace ze dne 7. 1. 2013 soud zjistil, že pozemky byly dle tehdy platného územního plánu zařazeny v území určeném pro plochy pro smíšenou venkovskou funkci, jehož hlavní funkcí je bydlení v rodinných domech, a záměr musí mimo jiné respektovat předepsané hygienické limity (hluk). Z informace ze dne 31. 3. 2015 vyplývá, že dle platného územního plánu, jenž nabyl účinnosti dne 25. 3. 2015, jsou pozemky součástí nezastavitelného území s dominujícím zemědělským využitím, jižní část pozemku p. č. X je určena pro funkční využití „zeleně ochranná a izolační“.

23. Dále soud provedl důkaz územním rozhodnutím magistrátu ze dne 7. 7. 2011, čj. OV/1696/10-5, a rozhodnutím magistrátu ze dne 9. 11. 2011, čj. OV/1696/10-18. Z územního rozhodnutí soud zjistil, že na pozemky navrhovatelky (a další stavební pozemky) bylo k žádosti společnosti C. D. s. r. o. umístěno 10 řadových rodinných domů, inženýrské sítě, protihluková clona a obslužná komunikace. Rozhodnutím ze dne 9. 11. 2011 bylo územní rozhodnutí v rámci odvolacího řízení autoremedurou zrušeno a územní řízení zastaveno z důvodu, že nebyl předložen souhlas se stavbou aktuálního vlastníka tří stavebních pozemků.
24. Notářským zápisem sp. zn. NZ 435/97, N 447/97, sepsaným dne 12. 12. 1997 JUDr. B. R., notářkou v Kladně, ve spojení s výpisem z katastru nemovitostí bylo prokázáno, že navrhovatelka je vlastníkem pozemků, a to od 10. 2. 1998, kdy pozemky nabyly na základě kupní smlouvy ze dne 12. 12. 1997.
25. Soud neprovedl důkaz rozsudky Okresního soudu v Kladně ze dne 17. 5. 2017, čj. 7 C 34/2016 – 243, a Krajského soudu v Praze ze dne 25. 10. 2017, čj. 25 Co 296/2017 – 301, protokolem Okresního soudu v Kladně o jednání ve věci sp. zn. 7 C 34/2016 ze dne 15. 2. 2017 a ani spisem Okresního soudu v Kladně sp. zn. 7 C 34/2016. Vzhledem k tomu, že se soud nezabýval přiměřeností územního plánu (k tomu viz bod 36 níže), nebylo důvodu zabývat se tím, jaké kroky k realizaci výstavby navrhovatelka v minulosti provedla. Ze stejného důvodu soud nevzal do úvahy ani podání učiněné navrhovatelkou v řízení vedeném u Okresního soudu v Kladně pod sp. zn. 7 C 34/2016, kterým navrhovatelka doplnila svá žalobní tvrzení týkající se její aktivity vyvíjené ve snaze realizovat výstavbu domů k bydlení (svojí povahou ostatně ani nejde o důkazní prostředek). Soud nevyhověl ani důkazním návrhům odpůrkyně na výsledk D. P. a P. T., podílejících se na tvorbě územního plánu, neboť skutečnosti týkající se postupu prací při pořizování územního plánu vyplynuly v dostatečném rozsahu přímo z obsahu předloženého správního spisu. Stanovisko Ředitelství silnic a dálnic, stanovisko Ministerstva dopravy a stanovisko Krajského úřadu Středočeského kraje, jimiž navrhla odpůrkyně provést důkaz, jsou součástí předloženého správního spisu, jímž se v soudním řízení důkaz neprovádí, soud však z jeho obsahu vycházel.
26. Soud se nejprve zabýval návrhovým bodem navrhovatelky, kterým poukazovala na vady procesu pořizování územního plánu, zejména pochybnosti o vymezení plochy X, provedení změny ohledně plochy X až po společném jednání k návrhu územního plánu, nevyznačení plochy jako změnové.
27. Soud předem zdůrazňuje, že napadené opatření obecné povahy bylo vydáno v procesu pořizování nového územního plánu, nejedná se pouze o změnu do té doby platné územněplánovací dokumentace. Z hlediska formálního byla tedy pořizována a projednávána nová a zcela samostatná územněplánovací dokumentace, byť na ni (na výsledek tohoto procesu) jistě lze v materiálním smyslu nahlížet jako na změnu funkčního využití konkrétních pozemků ve vztahu k předchozí územněplánovací dokumentaci (srov. rozsudek NSS ze dne 2. 10. 2013, čj. 8 Ao 1/2011 – 257, bod 12).
28. Navrhovatelka evidentně vychází z názoru, že nový územní plán se může odchýlit od do té doby platné územněplánovací dokumentace pouze tehdy, je-li konkrétní změna součástí návrhu zadání územního plánu, resp. schváleného zadání územního plánu. Tento její předpoklad je ovšem nesprávný, a to ve dvou ohledech. V první řadě je třeba vzít do úvahy, že zadání územního plánu je relativně abstraktním dokumentem, který identifikuje

problémy, jež mají být v územním plánu řešeny, a definuje cíle, jež mají být dosaženy, aniž by konkrétně uváděl, kterých pozemků se má změna v materiálním smyslu dotknout. Z průběhu projednávání návrhu zadání územního plánu přitom zřetelně plyne zájem na zachování dříve vymezených zastavitelných ploch a do značné míry kontradiktorní zájem na ochraně stávajících, ale též doposud nerealizovaných ploch k bydlení před negativními vlivy dopravy na rychlostní silnici R6 (viz body 13 až 15 výše). Ze skutečnosti, že schválené zadání územního plánu předpokládalo zachování pozemků v zastavitelné ploše, nelze dovozovat, že by nebylo možné v dalším průběhu pořizování územního plánu měnit projednávaný návrh. To souvisí s druhým aspektem, který navrhovatelka ve svém návrhu pojala chybně, a sice s dynamičností procesu pořizování územního plánu. Proces pořizování územního plánu je dynamický, jeho obsah se proměňuje v čase tak, jak tento proces prochází jednotlivými fázemi. Ani z § 50 odst. 1 stavebního zákona nelze dovodit příkaz, aby návrh územního plánu byl identický s obsahem schváleného zadání, nýbrž toliko pokyn, aby návrh ze schváleného zadání vycházel (viz rozsudek NSS ze dne 24. 11. 2010, čj. 1 Ao 5/2011 – 169). Ostatně i z toho důvodu, že po projednání každého dílčího výstupu procesu pořizování územního plánu může dojít ke změně návrhu, je další dílčí (či konečný) výstup opětovně projednáván (viz např. povinnost opětovně projednat návrh územního plánu po provedení podstatných úprav dle § 53 odst. 2 stavebního zákona). Schválené zadání územního plánu nepředstavuje zakonzervovaný výčet změn, které mají být prověřeny a případně provedeny, od něhož by nebylo možné se odchýlit. V nyní projednávané věci byl návrh územního plánu poprvé zpracován v květnu 2013, přičemž jeho obsah odpovídal schválenému zadání územního plánu (pozemky byly ponechány v zastavitelné ploše). Tento návrh byl nejprve projednán s dotčenými orgány, a to za účelem zajištění ochrany veřejných zájmů. Veřejnost v této fázi mohla uplatnit toliko připomínky. Na základě společného projednání byl návrh upraven (v tomto okamžiku bylo změněno funkční určení pozemků) a předložen veřejnosti k projednání. Pokud by se konečná podoba územního plánu nemohla odchýlit od schváleného zadání územního plánu, bylo by jakékoliv projednávání návrhu územního plánu (ať již s dotčenými orgány, nebo veřejností) zbytečné. Právní úprava naopak počítá s proměňováním obsahu návrhu v návaznosti na výsledky jednotlivých etap jeho projednávání. Návrh územního plánu lze měnit i po jeho veřejném projednání, resp. po opakovaném veřejném projednání (v návaznosti na charakter provedených změn je třeba případně návrh opakovaně projednat), nejpozději do vydání územního plánu. Navrhovatelka měla možnost bránit se proti změně funkčního určení pozemků námitkami podanými v souvislosti s veřejným projednáním návrhu územního plánu z ledna 2014.

29. Nelze přisvědčit tvrzení navrhovatelky, že pozemky byly zahrnuty do plochy X až dodatečně. Již v návrhu územního plánu z května 2013 ke společnému projednání je na pozemcích navrhovatelky vymezena plocha X (viz grafickou část návrhu). Tomu odpovídá i textová část návrhu územního plánu, včetně textové části odůvodnění, která pracuje s plochou X. Je přitom zřejmé, že její součástí jsou pozemky navrhovatelky, neboť vymezení plochy je odůvodněno existencí územního rozhodnutí, které je současně uváděno jako podklad územního plánu. Tomu, že plocha nebyla takto označena až dodatečně, nasvědčuje, že krajská hygienická stanice, Ředitelství silnic a dálnic, Ministerstvo dopravy i JUDr. P. ve svých stanoviscích, vyjádřeních a připomínkách výslovně zmínili plochu X, přičemž z jejich kontextu lze dovodit, že jde právě o pozemky navrhovatelky (umístění uvnitř silničního ochranného pásma).

30. Navrhovatelka se dále domnívá, že pokud z odůvodnění územního plánu plyne, že byl zachován dosavadní způsob využití pozemků, měla být na pozemcích vymezena smíšená plocha umožňující umístění staveb pro bydlení. Pokud byla plocha převedena do ploch zemědělských, měla být v územním plánu graficky vyznačena jako plocha návrhová (změnová). K tomu soud opakuje, že v nyní posuzované věci byl zpracováván zcela nový územní plán. V předchozím územním plánu byly pozemky zařazeny do zastavitelné plochy smíšeného území (viz územně plánovací informaci magistrátu z roku 2013). Plocha byla jako zastavitelná převzata i do návrhu nového územního plánu (v souladu se schváleným zadáním územního plánu, které je založeno právě na převzetí ploch z předchozího územního plánu) a byla v něm rozpracována jako plocha bydlení v řadových rodinných domech (návrhová plocha). Pořizovatel územního plánu ponechání této zastavitelné plochy v návrhu územního plánu přes negativní připomínky k návrhu zadání územního plánu odůvodnil tím, že plocha je sice volena nevhodně, ovšem je na ni vydáno územní rozhodnutí. V dalším průběhu vyšlo najevo, že územní rozhodnutí bylo zrušeno, aniž kdy nabylo právní moci, Ministerstvo dopravy jakožto dotčený orgán na úseku státní správy pozemních komunikací vydal negativní stanovisko k návrhu územního plánu, pokud jde o vymezení plochy X v silničním ochranném pásmu rychlostní komunikace R6 jako plochy zastavitelné. Na základě těchto skutečností dospěl pořizovatel územního plánu k závěru, že na pozemcích nemůže být vymezena zastavitelná plocha (tedy respektováno funkční určení plochy dle předchozího územního plánu), a rozhodl se vymezit na pozemcích plochu odpovídající jejím funkčním využitím stávajícímu faktickému stavu pozemků. Pozemky nebyly zastavěné a nebylo na ně vydáno ani územní rozhodnutí. Jejich faktický stav tedy vskutku odpovídá orné půdě, tedy zemědělské ploše. Takto je třeba interpretovat odůvodnění územního plánu v té části, v níž se zmiňuje o vymezení plochy na pozemcích, která svým funkčním určením odpovídá stávajícímu způsobu využití. Ponechání funkčního určení plochy dle předchozího územního plánu by bylo v rozporu se stanoviskem dotčeného orgánu (Ministerstva dopravy). Jelikož nejde o plochu návrhovou, nebyla v grafické ani textové části takto označena, jde o plochu „stavovou“. V této souvislosti není významné, že z hlediska materiálního dochází ke změně funkčního určení plochy oproti předchozímu územnímu plánu. Jelikož z hlediska formálního není opatření obecné povahy změnou územního plánu, nýbrž novým územním plánem, jenž plně nahrazuje předchozí územní plán, nelze za návrhovou (změnovou) plochu považovat tu, jejíž funkční využití se ve srovnání s předchozím územním plánem mění, ovšem odpovídá faktickému stavu pozemků, k nimž se neváže žádné územní rozhodnutí. Návrhový bod je tedy nedůvodný.
31. Dále se soud zabýval souladem opatření obecné povahy s hmotným právem, tedy zda bylo možné se odchýlit od předchozího územního plánu a v návaznosti na to, zda důvody predestované odpůrkyní mají skutečně oporu ve správním spisu.
32. K tomu soud uvádí, že územní plánování je ovládáno zásadou kontinuity, která brání tomu, aby bez důležitých důvodů byla ve formálně novém územním plánu vymezena plocha s funkčním využitím odlišným od předchozího územního plánu. Pořizování nového územního plánu nelze vnímat jako procesní prostředek, jímž by bylo možné bez dalšího zpochybnit řešení obsažené ve stávajícím územním plánu. Změna funkčního určení plochy, popř. vymezení nové plochy s odlišným způsobem využití může obstát pouze tehdy, jestliže je odůvodněna závažnými věcnými důvody. Ty mohou spočívat buď v tom, že řešení zahrnuté do předchozího územního plánu je věcně nesprávné, a toto řešení je v závažné kolizi s veřejným zájmem (tedy výrazně omezuje naplnění veřejného zájmu),

nebo mohou být způsobeny změnami, k nimž došlo po přijetí předchozího územního plánu, takže řešení obsažené v předchozím územním plánu již není aktuální a je třeba ho přehodnotit. Pouze v případě, že je změna obsahu územního plánu odůvodněna některým z těchto dvou hledisek, lze mít za to, že nebyl porušen princip kontinuity územního plánování. K významu principu kontinuity územního plánování, jenž je úzce spojen s ústavními principy právní jistoty a ochrany legitimního očekávání, viz rozsudek NSS ze dne 28. 6. 2017, čj. 4 As 253/2016 – 45, bod 41, a dále rozsudek ze dne 27. 1. 2011, čj. 7 Ao 7/2010 – 133. Z judikatury Nejvyššího správního soudu (např. rozsudku ze dne 14. 2. 2013, čj. 7 Aos 2/2012 – 53) vyplývá, že územní plánování nemůže být činností zcela nahodilou, nepředvídatelnou a svévolnou. Proto je žádoucí, aby se pořizovatel územního plánu snažil respektovat předchozí územněplánovací dokumentaci téhož stupně a na základě ní přijaté dokumentace nižšího stupně. Nejvyšší správní soud rovněž zformuloval právní názor (v rozsudku ze dne 20. 5. 2010, čj. 8 Ao 2/2010 – 644), že je nutno s přihlédnutím k principům právní jistoty a legitimního očekávání respektovat kontinuitu územního plánování. Na druhou stranu však zároveň zdůraznil, že požadavek na kontinuitu nesmí znemožnit revizi existujícího stavu. Pokud tedy z určitých důvodů dojde ke změně původní koncepce a nově přijímaný územní plán se tím dostane do nesouladu s předchozí dokumentací téže či nižší úrovně, nemůže v tom být spatřována nezákonnost. Tento nesoulad je totiž pojmovým znakem každé změny územněplánovací dokumentace. Vázanost předchozí územněplánovací dokumentací téhož či nižšího stupně by vedla k absolutní neměnnosti poměrů v území. Soud nicméně zdůrazňuje, že tato revize nemůže být provedena svévolně, tj. bez přiměřeně závažných věcných důvodů.

33. K tomu soud uvádí, že z obsahu správního spisu plyne, jak bylo ostatně uvedeno již výše, že pořizovatel územního plánu na počátku procesu pořizování nového územního plánu vymezil na pozemcích zastavitelnou plochu odpovídající regulativu dle předchozího územního plánu (výstavba rodinných domů). Po projednání návrhu územního plánu dle § 50 stavebního zákona vyšlo najevo, že k ploše nebylo doposud vydáno žádné rozhodnutí o umístění stavby k bydlení, jež by nabylo právní moci. Na tuto skutečnost poukázal ve své připomínce ze dne 3. 9. 2013 JUDr. P., což bylo následně ověřeno šetřením u stavebního úřadu. K tomu soud podotýká, že v textové části odůvodnění územního plánu je rozhodováno toliko o námitkách uplatněných JUDr. P. při veřejném projednání návrhu dle § 52 stavebního zákona, v nichž již žádné výhrady k ploše X nevznese, neboť ta již ve veřejně projednávaném návrhu zanesena nebyla. Dále Ministerstvo dopravy, které je dotčeným orgánem na úseku pozemních komunikací, jenž vydává stanovisko v procesu pořizování územního plánu [viz § 40 odst. 2 písm. g) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, a § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona], se vyslovilo proti vymezení zastavitelné plochy uvnitř silničního ochranného pásma rychlostní silnice R6. V této souvislosti je třeba v reakci na námitku navrhovatelky uvést, že stanovisko proti vymezení zastavitelné plochy na pozemcích uplatnilo skutečně Ministerstvo dopravy, které je dotčeným orgánem oprávněným vydat stanovisko v procesu pořizování územního plánu (stanovisko je přitom pro pořizovatele územního plánu závazné); Ředitelství silnic a dálnic sepsalo v dané věci vyjádření, v němž výslovně uvedlo, že jde o podkladový materiál pro Ministerstvo dopravy k zaujetí jeho stanoviska. Pořizovatel územního plánu tedy nejednal v dané věci na základě stanoviska Ředitelství silnic a dálnic (tedy organizační složky bez oprávnění vydávat stanoviska), neboť Ministerstvo dopravy podstatnou část tohoto vyjádření převzalo do svého stanoviska. Po společném projednání návrhu územního plánu tak vyšla najevo věcná chyba předchozího územního plánu, která koliduje s veřejným

zájmem na ochraně lidského zdraví [emise zplodin z motorů do ovzduší (v okolí rychlostní silnice je překračován imisní limit oxidů dusíku a benzo(a)pyrenu), nadměrné zatížení hlukem]. Věcná chyba předchozí územněplánovací dokumentace mohla být vzhledem k tomu, že podle ní nebylo vydáno pravomocné územní rozhodnutí, v procesu pořizování nového územního plánu korigována. Návrhový bod je nedůvodný.

34. Navrhovatelka v této souvislosti zpochybnila obsah stanovisek, vyjádření a připomínek Ministerstva dopravy, Ředitelství silnic a dálnic, krajského úřadu a JUDr. P. Jak soud uvedl již výše, z obsahu předloženého správního spisu plyne, že JUDr. P. skutečně podal ve fázi společného jednání o návrhu územního plánu připomínku proti funkčnímu určení plochy X (viz bod 17), což bylo v dalším průběhu pořizování územního plánu zohledněno (viz vypořádání připomínek veřejnosti a stanovisek dotčených orgánů). Obsah stanoviska Ministerstva dopravy a vyjádření Ředitelství silnic a dálnic odpovídá textu uvedenému v textové části odůvodnění územního plánu. I krajský úřad jakožto nadřízený orgán územního plánování ve svém stanovisku vydaném dle § 50 odst. 7 stavebního zákona shledal, že s ohledem na shromážděná stanoviska a připomínky je třeba z návrhu vypustit plochu X.
35. Pokud jde o odůvodnění materiální změny funkčního určení plochy zahrnující pozemky, z textové části odůvodnění územního plánu zřetelně plyne, proč nebylo možné převzít do nového územního plánu funkční určení plochy z předchozího územního plánu (negativní stanovisko Ministerstva dopravy, neexistence pravomocného územního rozhodnutí). Vztah mezi zjištěním, že vydané územní rozhodnutí bylo zrušeno, aniž kdy nabylo právní moci, a materiální změnou funkčního určení plochy je z obsahu správního spisu, jak je ostatně shora shrnut, zcela zřejmý. Počátečním úmyslem pořizovatele územního plánu bylo převzít v plném rozsahu zastavitelné plochy z předchozího územního plánu. Setrval na něm i poté, co v průběhu projednávání návrhu zadání územního plánu vyjádřilo Ministerstvo dopravy svůj nesouhlas s vymezením zastavitelné plochy v silničním ochranném pásmu rychlostní silnice R6, a to z důvodu, že k realizaci stavebního záměru již bylo vydáno územní rozhodnutí. Poté, co bylo zjištěno, že toto územní rozhodnutí bylo zrušeno dříve, než nabylo právní moci, neexistoval žádný důvod pro nerespektování negativního stanoviska Ministerstva dopravy. Souvislost mezi zjištěním, že územní rozhodnutí ve skutečnosti neexistuje, a materiální změnou funkčního určení plochy v návaznosti na stanovisko dotčeného orgánu na úseku pozemních komunikací je zřejmá. Navrhovatelce by bylo možné dát za pravdu v tom, že v textové části odůvodnění územního plánu nejsou explicitně obsaženy žádné důvody, pro něž byla na pozemcích vymezena plocha zemědělská (orná půda). Soud k tomu nicméně uvádí, že z odůvodnění vyplývá, že pozemky mají být zahrnuty do plochy, jejíž funkční určení odpovídá jejich stavu. Již výše soud vysvětlil, že faktický stav pozemků ke dni vydání napadeného opatření obecné povahy odpovídal funkčnímu určení plochy zemědělské (orná půda). Jistě nebylo povinností odpůrkyně, aby takto dopodrobna odůvodnila funkční určení každé jednotlivé plochy. Právo na přiměřeně podrobné odůvodnění zařazení pozemků do plochy s konkrétním funkčním určením se musí dostat pouze těm vlastníkům nemovitých věcí, kteří včas podali proti návrhu územního plánu námítky. Prostřednictvím námitek totiž vystupuje vlastník pozemku z neurčité množiny adresátů návrhu opatření obecné povahy a uplatněním konkrétní argumentace umožní správnímu orgánu seznat důvody, pro něž se vlastník domáhá jiného věcného řešení vztahů v území, a v návaznosti na to obhájit zvolené věcné řešení. Navrhovatelka, která námítky nepodala, se připravila o právo na podrobnější odůvodnění materiální změny dotýkající se jejich pozemků.

36. Námitkami zpochybňujícími proporcionalitu opatření obecné povahy, tedy konkrétně změny funkčního určení pozemků, se soud nezabýval, neboť navrhovatelka neuplatnila v řízení o územním plánu námitky dle § 52 odst. 2 stavebního zákona. Z výše podané rekapitulace průběhu pořizování územního plánu, jak jej odráží odpůrkyní předložený správní spis, plyne, že již ve fázi projednávání návrhu zadání územního plánu byl ze strany Ministerstva dopravy i krajské hygienické stanice kladen požadavek na dodržení hygienických limitů ve vymezených plochách bydlení s ohledem na imise dopravy na rychlostní komunikaci R6. Ministerstvo dopravy pak výslovně žádalo, aby v silničním ochranném pásmu rychlostní silnice R6 nebyly vymezovány plochy bydlení. Pořizovatel ve vztahu k pozemkům navrhovatelky na tento požadavek dotčeného orgánu nerefletoval, upřednostnil skutečnost, že k pozemkům se vztahuje platné územní rozhodnutí, které na pozemky umístilo řadové rodinné domy, protože ještě ve fázi návrhu územního plánu pro společné jednání dle § 50 stavebního zákona vycházel z poměrů upravených tehdy ještě platným územním plánem sídelního útvaru Velká Dobrá, ve znění jeho změn. Až do tohoto okamžiku jistě nebyl důvod, aby navrhovatelka uplatňovala proti obsahu návrhu územního plánu připomínky podle § 50 odst. 3 stavebního zákona. Následně však byl na základě připomínky JUDr. P. uplatněné dne 3. 9. 2013 pořizovatel upozorněn na skutečnost, že stavební úřad výstavbu na pozemcích nepovolil (pořizovatel přitom doposud vycházel z územního rozhodnutí magistrátu ze dne 7. 7. 2011). Následně pořizovatel na základě zjištění, že územní rozhodnutí nikdy nenabýlo právní moci, bylo zrušeno a řízení zastaveno, a na základě nesouhlasného stanoviska Ministerstva dopravy s vymezením zastavitelné plochy v silničním ochranném pásmu rychlostní silnice R6 upravil návrh územního plánu pro veřejné projednání tak, že na pozemcích vymezil funkční plochu odpovídající stávajícímu faktickému stavu pozemků (plocha zemědělská – orná půda). Provedení této změny bylo dostatečně zřejmé jak z textové a grafické části návrhu územního plánu, tak z odůvodnění návrhu územního plánu (zejména viz popis úprav provedených po společném jednání). Navrhovatelka nezpochybňuje skutečnosti plynoucí ze správního spisu, totiž že veřejná vyhláška oznamující zahájení řízení o územním plánu a termín veřejného projednání byla zveřejněna na úřední desce odpůrkyně v souladu s § 52 odst. 1 stavebního zákona od 3. 3. 2014 do 2. 5. 2014. Podle informace v ní uvedené bylo možné nahlédnout do návrhu územního plánu na Obecním úřadu Velká Dobrá a na webových stránkách odpůrkyně. Je tedy zřejmé, že navrhovatelka se mohla s obsahem návrhu územního plánu řádně seznámit ve lhůtě pro podání námitek, pokud by dostatečně střežila svá práva. V tomto směru není významné, že navrhovatelka v obci nebydlí, internet nevyužívá. Není povinností pořizovatele územního plánu ani odpůrkyně adresně doručit návrh územního plánu do dispoziční sféry navrhovatelky, neboť s ohledem na charakter správního aktu, jenž reguluje velký počet právních vztahů a působí vůči neurčitému okruhu osob, zákon předvídá dodání písemností vznikajících v průběhu procesu pořizování územního plánu do dispozice všech potenciálně dotčených osob formou zpřístupnění písemností na úřední desce a způsobem umožňujícím dálkový přístup. Je pak věcí každého vlastníka, aby dbal o svá práva.
37. Navrhovatelka v návrhu tvrdí, že o pořizování územního plánu věděla, sledovala tento proces až do fáze zpracování návrhu územního plánu pro společné jednání dle § 50 stavebního zákona. Není zřejmé, proč jej posléze sledovat přestala, neboť jak soud uvedl již výše, proces pořizování územního plánu je procesem dynamickým a věcně velmi složitým, a nelze tak předvídat jeho vyústění. Nelze přisvědčit navrhovatelce, že by jí postupem pořizovatele územního plánu či odpůrkyně vzniklo legitimní očekávání zachování *statu*

quo. V počinání pořizovatele územního plánu nelze vysledovat ani žádnou svévoli nebo zlý úmysl, neboť změny návrhu územního plánu jsou logicky odůvodnitelné výsledky jeho projednávání (zejména s dotčenými orgány a zjištěním, že vydané územní rozhodnutí bylo zrušeno).

38. Rozšířený senát NSS v usnesení ze dne 16. 11. 2010, čj. 1 Ao 2/2010 – 116 (část III.2), dovodil, že se soud nemůže zabývat proporcionalitou přijatého věcného řešení dotýkajícího se pozemků navrhovatele, pakliže navrhovatel nevyužil v průběhu pořizování územního plánu právo podat námitku. Jinak by totiž byl soud prvním orgánem veřejné moci, jenž by se proporcionalitou věcného řešení zabýval, aniž by v důsledku procesní pasivity navrhovatele bylo správnímu orgánu umožněno vypořádat se s touto otázkou v průběhu pořizování územního plánu a v odůvodnění napadeného opatření obecné povahy (rozsudek NSS ze dne 7. 10. 2011, čj. 6 Ao 5/2011 – 43, shodně též rozsudek ze dne 13. 5. 2014, čj. 6 Aos 3/2013 – 29, jehož se dovolává navrhovatelka, zejména viz jeho bod 16). Výjimku představují pouze případy, kdy zásah do vlastnického práva musel být pořizovateli zcela zjevný již v době přípravy územního plánu a jedná se o zásah dosahující značné intenzity, blížíci se vyvlastnění dotčených nemovitých věcí (viz rozsudek NSS ze dne 26. 10. 2016, čj. 10 As 183/2016 – 35, a v něm citovanou judikaturu). O takový případ se v nyní posuzované věci nejedná, neboť zásah do vlastnického práva navrhovatelky v důsledku přijetí opatření obecné povahy není takového charakteru, aby svojí intenzitou dosáhl účinků srovnatelných s vyvlastněním. Zpochybnění proporcionality přijatého řešení (např. poukazem na možnost zvolit šetrnější prostředek k dosažení totožného cíle – ochrany veřejného zdraví – v podobě stanovení podmínky pro rozhodování v území, viz část V. repliky navrhovatelky, nebo tvrzení o dlouhodobé a soustavné přípravě realizace výstavby) pak nepředstavuje námitku ohledně porušení kogentních procesních a hmotněprávních norem chránících zásadní veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy, k čemuž by bylo třeba přihlédnout i v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy podaném procesně pasivním vlastníkem pozemků (viz rozsudek NSS čj. 6 Aos 3/2013 – 29, body 17 a násl.).
39. 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 opatření obecné povahy v plném rozsahu, tj. ve vztahu jak k primárnímu, tak k eventuálnímu petitu (§ 101d odst. 2 věta druhá s. ř. s.).
40. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. Odpůrkyně byla ve věci zcela procesně úspěšná, proto má právo na náhradu nákladů řízení v plném rozsahu. Její náklady spočívají v nákladech na zastoupení advokátem. Jelikož je odpůrkyně obcí, která nevykonává působnost orgánu územního plánování ani působnost stavebního úřadu, tudíž nezaměstnává žádné osoby odborně způsobilé hájit územní plán v soudním řízení (splnění kvalifikačních předpokladů pro pořizování územního plánu ve vlastní režii bylo zajištěno smlouvou s externistou), má soud náklady na zastoupení advokátem za účelně vynaložené (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 31. 3. 2015, čj. 7 Afs 11/2014 – 47, bod 29). Výše odměny advokáta za zastupování se stanoví v souladu s § 35 odst. 2 s. ř. s. dle vyhlášky č. 177/1996 Sb. (advokátní tarif). Zástupce odpůrkyně provedl v souvislosti s tímto řízením tři úkony právní služby ve smyslu § 11 advokátního tarifu, a to převzetí zastoupení, sepsí vyjádření k návrhu a účast při jednání soudu. Odměna za jeden úkon právní služby činí 3 100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5 advokátního

tarifu], výše odměny tak je celkem 9 300 Kč. Vedle odměny přísluší zástupci odpůrkyně rovněž náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč za každý z úkonů právní služby (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu), celkem tedy 900 Kč. Jelikož je zástupce odpůrkyně plátcem DPH, je součástí nákladů odpůrkyně i náhrada daně z přidané hodnoty, kterou je její zástupce povinen odvést z odměny za zastupování a náhrady hotových výdajů (§ 57 odst. 2 s. ř. s.), tj. 21 % z částky 10 200 Kč, tedy 2 142 Kč. Náklady odpůrkyně tak celkem činí 12 342 Kč. Náhrada nákladů řízení je splatná ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.), a to k rukám zástupce odpůrkyně (§ 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, užitý na základě § 64 s. ř. s.).

Poučení :

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

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

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

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

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

Praha 4. října 2018

Mgr. Jitka Zavřelová, v. r.
předsedkyně senátu