



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Ing. Petra Šuránka a soudců Mgr. Jana Čížka a JUDr. Davida Krysky ve věci

navrhovatelky: **M. R. K. s.r.o., IČO: X**
sídlem X
zastoupena advokátem JUDr. Emilem Flegelem
sídlem K Chaloupkám 2, Praha

proti
odpůrci: **město Mnichovice**
se sídlem Masarykovo náměstí 83, Mnichovice
zastoupeno JUDr. Michalem Bernardem, Ph.D.
se sídlem Klokotská 103, Tábor

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – územního plánu města Mnichovice schváleného usnesením Zastupitelstva města Mnichovice ze dne 24. 9. 2018, č. j. 18-07-003

takto:

- I. **Návrh se zamítá.**
- II. **Navrhovatelka je povinna zaplatit odpůrci na náhradě nákladů řízení částku 8 228 Kč ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce JUDr. Michala Bernarda, Ph.D., advokáta.**

Odůvodnění:

1. Navrhovatelka 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.“), domáhá, aby soud zrušil část opatření obecné povahy označeného v záhlaví (dále též „OOP“), a to v těch částech, v nichž se stanovená regulace vztahuje k pozemkům p. č. X a X v katastrálním

území M. u Ř. (stejně jako všechny další nemovité věci uvedené dále v tomto rozsudku, není-li uvedeno jinak) v jejím vlastnictví. Navrhovatelka uvádí, že je vlastnící pozemků p. č. X a X, které jsou podle napadeného OOP součástí nezastavěného území a jsou řazeny do ploch s funkčním využitím orná půda (OP). Podle navrhovatelky by však měly být součástí zastavěného území a měly by být řazeny do ploch s funkčním využitím bydlení v krajině (B).

2. Navrhovatelka nejprve namítá, že odpůrce postupoval nezákonně, neboť v průběhu přijímání napadeného OOP nerozhodl o námitce podjatosti JUDr. J. Z., určeného člena zastupitelstva, kterou podal její jednatel. Odpůrce ji v rámci vypořádání námitek označil za nepřipustnou, protože institut námítky podjatosti patří do rozhodování veřejné správy ve správních řízeních a při přijímání územního plánu se vůbec neuplatní. Navrhovatelka má však za to, že má právo, aby bylo o námitce podjatosti rozhodnuto, a pokud to odpůrce neudělal, zatížil řízení vadou, která je důvodem pro zrušení části napadeného OOP.
3. Navrhovatelka uplatnila v průběhu přijímání napadeného OOP námítky, které však odpůrce vypořádal nepřezkoumatelně. Z odůvodnění o námitkách totiž nejsou zřetelné důvody, proč odpůrce nezařadil její pozemky do zastavitelné plochy, zejména proč převážil veřejný zájem na tom, aby navrhovatelčiny pozemky představující „zub“ v souvislé zástavbě zůstaly nezastavěné, nad jejím soukromým zájmem je ekonomicky využít, jaké hodnoty tento tvrzený veřejný zájem chrání a v čem spočívá údajná rovnováha mezi urbanistickými, ekologickými a ekonomickými požadavky. Odpůrce také neodůvodnil, proč jejími pozemky prochází komunikace D.10 a pěší stezka.
4. S argumenty odpůrce uvedenými namísto výše požadovaného odůvodnění navrhovatelka nesouhlasí. Odkaz na § 55 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon, ve znění zákona č. 350/2012 Sb. (dále jen „stavební zákon“) je nepřipadný, neboť ten se uplatní pouze při změně územního plánu, nikoli při přijímání nového. Navrhovatelčiny pozemky nelze označit za „volnou krajinu“, jedná se naopak o proluku v zástavbě. *Politika architektury a stavební kultury České republiky*, na niž se odpůrce odkázal, je pouze koncepční dokument, nikoli právní předpis. K pozemkům navrhovatelky vede veřejná komunikace splňující parametry § 20 odst. 7 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území (dále jen „vyhláška o obecných požadavcích na využívání území“). Navrhovatelka také nesouhlasí s tím, že by zařazení jejích pozemků do zastavitelných ploch bylo v rozporu se zásadou účelného využívání stávajících zastavitelných ploch vyjádřenou v § 18 odst. 4 stavebního zákona. Napadené OOP vymezuje řadu nových zastavitelných ploch s funkčním využitím bydlení, které v předchozím územním plánu zastavitelné nebyly. Tím odpůrce porušil § 19 odst. 1 písm. c) a e) stavebního zákona.
5. Napadené OOP je také v rozporu se zásadami ochrany zemědělského půdního fondu (dále jen „ZPF“). K vznesení takové námítky je navrhovatelka legitimována [srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 29. 5. 2019, č. j. 2 As 187/2017-264]. Zatímco navrhovatelčiny pozemky, nacházející se z větší části ve IV. třídě a z menší části v II. třídě ochrany ZPF, jsou podle odůvodnění k zastavění nevhodné, jiné pozemky nacházející se v II. třídě ochrany ZPF jsou napadeným OOP určeny k zastavění. Přitom § 4 odst. 1 písm. b) zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně ZPF“), stanoví povinnost odnímat přednostně půdu nižší kvality, již odpůrce porušil. Důvody pro takový postup nejsou obsaženy ani ve stanovisku orgánu ochrany ZPF, v takovém případě je však

měl odpůrce opatřit v souladu s názorem NSS vysloveným v rozsudku ze dne 6. 4. 2011 č. j. 9 Ao 1/2011-96. Odpůrce se tím také dopustil diskriminace.

6. Odpůrce nijak neodůvodnil odlišný přístup k plochám v jiných částech M., které byly napadeným OOP nově vymezeny jako zastavitelné nebo alespoň zařazený do zastavitelného území. Jako příklad takových ploch uvádí navrhovatelka lokalitu P. N. (pozemky p. č. X v katastrálním území B. u M. a p. č. X), lokalitu 13a (pozemky p. č. X, X, X a X), lokalitu 11a N. O., lokalitu 6a P. N., případně lokalitu 6e P. N.. Jestliže odpůrce v napadeném OOP nesdělil důvody, proč uvedené plochy vymezil jako zastavitelné a navrhovatelčiny pozemky nikoli, nese jeho přístup znaky libovůle a může být diskriminační, jak na to poukázal NSS v rozsudku ze dne 18. 4. 2019, č. j. 9 As 65/2019-29.
7. Konečně navrhovatelka pokládá regulaci dopadající na její pozemky za nepřiměřenou. Jde totiž o pozemky obklopené zastavěným územím (ostatně právě z důvodu těsné blízkosti obytné zástavby jsou už delší dobu neobdělávané), vede k nim vyhovující komunikace a je možno je bez větších investic napojit na inženýrské sítě. Naopak pro zařazení navrhovatelčiných pozemků do ploch s funkčním využitím orná půda žádné důvody veřejného zájmu nejsou. Naopak se jedná o řešení nevhodné. Napadené OOP zasahuje do navrhovatelčina ústavou zaručeného práva vlastnit majetek.
8. Odpůrce ve svém vyjádření k návrhu předesílá, že napadené OOP bylo vydáno v souladu s právními předpisy a ostatně už několikrát obstálo při soudním přezkumu. Poukazuje na konstantní judikaturu správních soudů a Ústavního soudu, která klade důraz na diskreční pravomoc obce rozhodovat o svém budoucím rozvoji, do níž nesmí soudy zasahovat, nebo dokonce samy určovat, jaký způsob využití území je nejvhodnější; do této pravomoci smí soud zasáhnout jen v případech závažného porušení zásady proporcionality.
9. Odpůrce trvá na tom, že navrhovatelčiny námitky vypořádal přezkoumatelně. Pokud jde o námitku, že skrze její pozemky probíhá cesta, byla navrhovatelka v průběhu přijímání napadeného OOP pasivní. Příslušnou námitku totiž uplatnila až při II. opakovaném veřejném projednání, ačkoli návrh řešení pěší cesty a komunikace nebyl mezi řádným a opakovaným projednáním měněn. Odpůrce tak její námitky vypořádal jen z opatrnosti, soud by se jimi nicméně vůbec zabývat neměl. Jde-li o ostatní podané námitky, odpověď na ně je třeba hledat jednak ve vlastním vypořádání námitek, jednak v odůvodnění napadeného OOP, jež je třeba pro tento účel pokládat za jeden celek. Vypořádání je stručné (což je adekvátní celkovému počtu uplatněných námitek, na něž bylo třeba reagovat), nicméně i tak je z něj zřetelné, proč odpůrce pokládá navrhovatelčiny námitky za liché, mylné nebo vyvrácené. Dále odpůrce zpochybňuje aktivní věcnou legitimaci navrhovatelky, neboť způsob využití jejích pozemků se napadeným OOP nijak nezměnil (v předchozí územně plánovací dokumentaci byly vymezeny jako nezastavěné území – pole); nemohlo tudíž dojít k zásahu do jejích hmotných práv. Navrhovatelka nemá právo na konkrétní funkční využití svých pozemků (srov. rozsudek NSS ze dne 27. 7. 2017, č. j. 9 As 302/2016-68). Důvodem, proč ani napadené OOP neřadí navrhovatelčiny pozemky do zastavitelných ploch, je zájem na dalším nerozšiřování zástavby do volné krajiny ve smyslu § 18 stavebního zákona. Předmětné pozemky se nachází na okraji m. zástavby a ze tří stran sousedí s nezastavěným územím (s výjimkou samoty na východní straně, která už patří do katastru sousední obce H., jejíž územní plán další výstavbu v okolí nepředpokládá); rozhodně se nejedná o „zub“ v zástavbě, tím méně o proluku. Zastavitelných ploch je v M. dostatek, jak to vyplývá z průzkumů rekapitulovaných v části F odůvodnění napadeného

OOP. Vymezení nových zastavitelných ploch neumožňuje kapacita veřejné infrastruktury – čističky odpadních vod (dále jen „ČOV“), škol a školek.

10. K namítanému zásahu do ZPF odpůrce uvádí, že navrhovatelce taková námitka nepřísluší, protože do jejích hmotných práv nijak nezasahuje. Navrhovatelka se navíc dopouští argumentačního paradoxu, protože na jedné straně kritizuje vynětí pozemků jiných vlastníků ze ZPF (v tomto ohledu akcentuje jeho ochranu), na druhé straně se domáhá vynětí svých pozemků ze ZPF (v tomto ohledu zájem na jeho ochraně zcela pomíjí). Zastavení všech navrhovatelkou uváděných lokalit umožňoval i předchozí územní plán (§ 4 odst. 3 zákona o ochraně ZPF se tudíž neužije, naopak se užije § 4 odst. 4 tohoto zákona) a některé z uvedených pozemků ani pod ochranou ZPF nejsou. Postup odpůrce tak není ani protiprávní, ani diskriminační, naopak je zcela v souladu s § 4 zákona o ochraně ZPF.
11. K tvrzení, že nerozhodl o námitce podjatosti, odpůrce uvádí, že žádnou takovou námitku navrhovatelka nevznesla. V průběhu přijímání napadeného OOP byla podána žádost o odložení veřejného projednání z důvodu tvrzeného střetu zájmů (tzn. nikoli podjatosti) JUDr. J. Z., ovšem mezi podateli této žádosti nebyla ani ona, ani její jednatel. Navrhovatelka tedy není oprávněna nyní takovou námitku vznášet a soud by se jí vůbec neměl zabývat (srov. rozsudek NSS ze dne 13. 7. 2010, č. j. 8 Ao 3/2010-194). Věcně k této námitce odpůrce uvádí, že se nejedná o námitku, která by měla být vypořádána v průběhu přijímání napadeného OOP. Odpůrce na tuto žádost (jak bylo toto podání nazváno) odpověděl, včetně uvedení důvodů, proč jí nevyhověl. Tímto důvodem byla zejména skutečnost, že zákon žádné „odložení veřejného projednání“ nezná. Odpůrce má za to, že institut námitky podjatosti má své místo pouze při rozhodování veřejné správy ve správním řízení, čemuž odpovídá také systematické zařazení do části druhé zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Při rozhodování zastupitelstva o námitkách podaných k návrhu územního plánu se neuplatní § 134 správního řádu, neboť zákon č. 128/2000 Sb., obecní zřízení, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „obecní zřízení“) obsahuje v § 83 odst. 2 vlastní úpravu. Ani ta nicméně neumožňuje vyloučit zastupitele z projednávání určité věci, byť by skutečně ve střetu zájmů byl (srov. rozsudek NSS ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010-185, body 146 a 147). Institut podjatosti se tedy podle odpůrce při pořizování územního plánu neužije ani přiměřeně, neboť je věc řešena § 83 odst. 2 obecního zřízení a jde nadto o výkon samostatné působnosti. V přenesené působnosti vystupuje pořizovatel, nikoli určený zastupitel, kterého nelze pokládat za úřední osobu ve smyslu § 14 odst. 1 správního řádu. Ostatně i ve vztahu k JUDr. Z. byl tvrzen střet zájmů ve smyslu § 83 odst. 2 obecního zřízení, nikoli podjatost ve smyslu § 14 správního řádu. Celá věc nicméně nemůže mít dopad do hmotných práv navrhovatelky. S ohledem na poměr při hlasování o přijetí napadeného OOP by ani případné vyloučení JUDr. Z. nemělo vliv na jeho výsledek, neboť bylo schváleno výraznou většinou, ač si členové zastupitelstva byli podané námitky vědomi. I kdyby tak postup podle § 83 odst. 2 obecního zřízení nebyl dodržen, na zákonnost napadeného OOP by to vliv nemělo (srov. rozsudek NSS ze dne 12. 9. 2018, č. j. 7 As 336/2017-50).
12. Navrhovatelka v replice podotýká, že ani její pasivita v průběhu přijímání napadeného OOP ve vztahu k námitkám týkajícím se ochrany ZPF není důvodem pro to, aby se soud takovou námitkou nezabýval; naopak porušení kogentních hmotněprávních norem může představovat důvod pro zrušení napadeného OOP (srov. rozsudek NSS ze dne 18. 1. 2011,

č. j. 1 Ao 2/2010-185, a nález Ústavního soudu ze dne 9. 12. 2013, sp. zn. I. ÚS 1472/12). Navrhovatelka také nesouhlasí se závěrem odpůrce, že by ve vztahu k této námitce neměla aktivní věcnou legitimaci. Podle usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 29. 5. 2019, č. j. 2 As 187/2017-264, se totiž může dovolat i porušení právních předpisů, jejichž primárním účelem je ochrana veřejného zájmu, a to v případě, že úprava obsažená v napadeném opatření obecné povahy skutečně zasahuje do její právní sféry. To je právě případ napadeného OOP, kterým odpůrce při vymezování zastavitelných ploch porušil veřejný zájem na ochraně ZPF (tím, že je vymezil na pozemcích s vysokou bonitou) a současně poškodil navrhovatelku (tím, že její pozemky do zastavitelných ploch diskriminačně nezařadil). Argument, že odpůrce zachovává kontinuitu s předchozím územním plánem, neobstojí, protože úkolem nového územního plánu není jen přebrat starou úpravu, nýbrž ji nově vyhodnotit. Navrhovatelkou uváděné pozemky navíc v předchozím územním plánu zastavitelné nebyly. Pokud odpůrce uvádí, že podle části F odůvodnění napadeného OOP je zastavitelných ploch v M. dostatek, pak jde o překvapivou argumentaci a není jí jasné, proč byly tedy napadeným OOP vymezeny plochy nové. Konečně navrhovatelka nesouhlasí s argumentací odpůrce týkající se nepřípadnosti institutu námítky podjatosti v procesu přijímání územního plánu a trvá na tom, že jejím nevypořádáním zatížil odpůrce napadené OOP vadou, která odůvodňuje jeho zrušení.

Podmínky řízení

13. Soud se nejprve zabýval přípustností návrhu. Podle § 101 s. ř. s. je návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Pokud je podle zákona současně oprávněn ve věci, ve které bylo opatření 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.
14. Navrhovatelka svou legitimaci k podání návrhu dovozuje z vlastnictví pozemků p. č. X a X, které soud ověřil v katastru nemovitostí z listu vlastnictví č. X pro katastrální území M. u Ř.. Mezi účastníky není sporu o tom, že se jedná o pozemky, které jsou napadeným OOP regulovány. Odpůrce však zpochybnil aktivní procesní legitimaci navrhovatelky. Tvrdí totiž, že napadené OOP ve vztahu k těmto pozemkům nepřineslo žádnou změnu a navrhovatelka je může nadále využívat tak, jak jí to umožňoval předchozí územní plán. Napadené OOP tudíž v tomto směru nemohlo způsobit žádný zásah do jejích práv. Navrhovatelka s tím nesouhlasí a tvrdí, že změnu funkčního využití svých pozemků legitimně očekávala, neboť nový územní plán nemá jen přebírat parametry stávajícího územního plánu, nýbrž využití území nově zhodnotit a upravit.
15. Soud se nejprve zabýval otázkou, zda navrhovatelka vůbec mohla být zkrácena na svých právech tím, že uvedené pozemky, které byly předchozím územním plánem řazeny do nezastavitelných ploch, nebyly napadeným OOP ani přes jí vznesené námítky (požadavky) zařazeny do ploch zastavitelných. Podle rozsudku NSS ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 Ao 2/2011-17, totiž „[v]lastník pozemků není opatřením obecné povahy zkrácen na svých právech, jestliže schválené funkční využití pozemků odpovídá dosavadnímu faktickému způsobu jejich využívání a pokračování v tomto způsobu využívání pozemků není opatřením obecné povahy

ani zčásti vyloučeno.“ Obdobně podle rozsudku ze dne 8. 2. 2012, č. j. 6 Ao 8/2011-74, „[s]kutečnost, že odpůrce napadeným opatřením obecné povahy nezměnil reálný stav užívání pozemku, ani že nezměnil účelové určení pozemku tak, aby na něm mohla proběhnout výstavba podle představ navrhovatele, nemůže být kvalifikováno jako nezákonnost, neboť to je projevem procesu územního plánování, které je výrazem práva obce na samosprávu.“ V rozsudku ze dne 23. 5. 2013, č. j. 7 Aos 4/2012-31, NSS nicméně doplnil, že „[i] v těchto případech musí být zřejmé, že postup pořizovatele územně plánovací dokumentace není svévolí a že zachování faktického stavu směřuje ke konkrétnímu cíli, kterého nelze dosáhnout jiným, šetrnějším způsobem.“ V posuzované věci však navrhovatelka namítá právě to, že zachování dosavadního stavu je nepřiměřené, diskriminační a v rozporu s jejím legitimním očekáváním. Jedná se tedy o případ, v němž NSS (v posledním ze zmiňovaných rozsudků) připustil aktivní procesní legitimaci přesto, že se opatřením obecné povahy oprávnění navrhovatele ve vztahu k využití jeho pozemku nezměnilo. Navrhovatelka tedy je k podání návrhu v dané věci legitimována.

16. Pro podání návrhu stanoví § 101b odst. 1 s. ř. s. jednoroční lhůtu od účinnosti napadeného OOP. Napadené OOP nabylo účinnosti dne 10. 10. 2018, návrh podaný dne 7. 10. 2019 je tudíž včasný.
17. Návrh má zákonem požadované náležitosti. Podle § 101b odst. 2 s. ř. s. musí kromě obecných náležitostí podání (§ 37 odst. 2 a 3 s. ř. s.) obsahovat návrhové body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje navrhovatel opatření obecné povahy nebo jeho část za nezákonné. Navrhovatelka namítá, že v průběhu přijímání došlo k procesnímu pochybení spočívajícím v nevypořádání námitky podjatosti, že byly její námitky vypořádány nepřezkoumatelně, že je regulace stanovená pro její pozemky v rozporu se stavebním zákonem a zákonem o ochraně ZPF a že je nepřiměřená a diskriminační.
18. Při věcném posouzení návrhu vycházel soud ze skutkového a právního stavu, který zde byl v době vydání opatření obecné povahy (§ 101b odst. 3 s. ř. s.), tj. ze skutkového a právního stavu ke dni 24. 9. 2018, přičemž je vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.).
19. O věci rozhodl soud podle § 51 odst. 1 s. ř. s. bez jednání, protože odpůrce vyslovil s takovým postupem souhlas a souhlas navrhovatelky se presumuje, protože ani na výzvu soudu nesdělila, že by s projednáním věci bez jednání nesouhlasila.

Posouzení věci

20. Při rozhodování je soud vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.). Přitom vychází z algoritmu (testu) přezkumu, který byl pro tyto účely vymezen judikaturou NSS (srov. rozsudek ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, publ. pod č. 740/2006 Sb. NSS). Jednotlivými kroky algoritmu jsou: 1) přezkum pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy; 2) přezkum otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti; 3) přezkum otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným procesním postupem; 4) přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu se zákonem, v tomto kroku ve smyslu souladu s hmotným právem a 5) přezkum obsahu napadeného opatření obecné povahy z hlediska

jeho proporcionality (přiměřenosti právní regulace v širším slova smyslu), tedy konkrétně zda napadené opatření obecné povahy vůbec umožňuje dosáhnout sledovaný cíl (kritérium vhodnosti), zda opatření obecné povahy a sledovaný cíl spolu logicky souvisí a zda cíle nelze lépe dosáhnout jiným prostředkem (kritérium potřebnosti), jakož i zda opatření obecné povahy omezuje své adresáty co nejméně (kritérium minimalizace zásahů) a v neposlední řadě soud také zkoumá, zda je následek napadeného opatření obecné povahy úměrný sledovanému cíli (kritérium proporcionality v užším slova smyslu). S ohledem na vázanost soudu důvody se soud může zabývat jen těmi kroky algoritmu (testu) přezkumu, které navrhovatel zahrne do návrhových bodů (§ 101b odst. 2 s. ř. s.). Zabývá se tedy jen těmi kroky algoritmu (testu) přezkumu, pod které se řadí jednotlivé konkrétní námitky navrhovatele.

21. V právě posuzované věci navrhovatelka vznesla tři okruhy námitek. První okruh se týká procesního pochybení při přijímání napadeného OOP a nepřezkoumatelnosti vypořádání uplatněných námitek (3. krok algoritmu), druhý okruh nezákonnosti spočívající v porušení právních předpisů (4. krok algoritmu), třetí okruh pak věcného nesouhlasu s vypořádáním námitek a obecně otázky přiměřenosti zásahu do jejích práv (5. krok algoritmu). Pouze těmito námitkami se tedy soud zabýval.

Střet zájmů určeného zastupitele

22. Soud se nejprve zabýval námitkou procesní povahy. Navrhovatelka tvrdí, že odpůrce pochybil tím, že se nesprávně vypořádal s námitkou podjatosti uplatněnou v průběhu přijímání napadeného OOP.
23. Ze správního spisu k tomu soud zjistil, že dne 15. 7. 2014 podala skupina podatelů zastoupená advokátem Mgr. Luděkem Šikolou žádost o odložení opakovaného veřejného projednání, v níž tvrdili, že určený zastupitel JUDr. J. Z. je ve vztahu k přijímání napadeného OOP ve střetu zájmů, jelikož v M. vlastní více než 7 ha pozemků a je jednatelem a společníkem obchodní společnosti, která v M. mj. provozuje sjezdovku. Podatelé vyjádřili obavu, že svého postavení využívá k osobnímu užítku a upozornili na možné porušení *Etického kodexu člena Komise pro přípravu a pořízení územního plánu města M.* Mezi podateli byl i pan L. J., který v rozhodné době byl (a dosud je) jednatelem a jediným společníkem navrhovatelky, jak soud ověřil z obchodního rejstříku. Z žádosti ani z jejích příloh nicméně nelze dovodit, že by pan L. J. vystupoval v pozici jednatele a při podání žádosti jednal za navrhovatelku. Je tedy třeba uzavřít, že navrhovatelka mezi podateli žádosti ze dne 15. 7. 2014 nebyla. Ani v žádné ze tří podaných námitek (26. 3. 2014, 4. 8. 2014 a 15. 5. 2018) střet zájmů určeného zastupitele nenamítala. Nelze tedy v žádném případě souhlasit s navrhovatelkou, že se odpůrce nevypořádal s jí učiněným procesním návrhem a porušil tak její právo na to, aby o něm bylo rozhodnuto. Žádný takový procesní návrh totiž navrhovatelka v průběhu přijímání napadeného OOP neučinila.
24. Soud se následně zabýval tím, zda mohl postup odpůrce v reakci na žádost o odložení veřejného projednání podaný osobami od navrhovatelky odlišnými způsobit nezákonnost napadeného OOP. Ze správního spisu soud zjistil, že městský úřad jako zpracovatel napadeného OOP reagoval na žádost podanou dne 15. 7. 2014 sdělením ze dne 30. 7. 2014 tak, že institut odložení veřejného projednání stavební zákon nezná, a proto žádosti nevyhověl. Ve vztahu k otázce podjatosti uvedl, že námitka podjatosti podle § 14 správního řádu se podává vůči úřední osobě, tedy osobě bezprostředně se podílející na

výkonu pravomoci správního orgánu v konkrétním správním řízení, nicméně o takovou situaci se v dané věci nejedná. Dne 21. 9. 2015 se k této otázce (k dotazu městského úřadu) vyjádřil i Krajský úřad Středočeského kraje, který uvedl, že proces pořizování územního plánu se řídí § 44 a násl. stavebního zákona. O schválení územního plánu rozhoduje zastupitelstvo, nikoli pověřený zastupitel, který tudíž není oprávněnou úřední osobou ve smyslu § 14 správního řádu.

25. Závěr pořizovatele a Krajského úřadu Středočeského kraje má oporu v judikatuře správních soudů, podle níž se § 14 správního řádu při vydání opatření obecné povahy podle stavebního zákona *v samostatné působnosti* obce neužije (odlišná situace je v případě vydání opatření obecné povahy podle stavebního zákona *v přenesené působnosti* – srov. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 30. 1. 2018, č. j. 50 A 11/2017-290). Vymezení institutu vyloučení z projednávání a rozhodnutí věci to totiž neumožňuje. Řízení o vydání opatření obecné povahy nemá účastníky řízení, a proto k nim úřední osoba nemůže mít žádný poměr. Naopak poměr k věci je s vydáváním územního plánu pojmově spjat, neboť právě jeho prostřednictvím orgán obce reguluje činnost na svém území. Jak vysvětlil NSS v rozsudku ze dne 3. 4. 2019, č. j. 2 As 151/2018-63, o systémové podjatosti nelze v oblasti samostatné působnosti územních samosprávních celků ani uvažovat. Každý ze zastupitelů, kteří v samostatné působnosti rozhodli o přijetí napadeného OOP, nepochybně měl určitý vztah k regulovanému území, což je ostatně u obecních zastupitelů žádoucí. Dovodit, že kvůli tomu nemohou o napadeném OOP hlasovat (a že má rozhodnout např. zastupitelstvo jiné obce), je absurdní. Soud se ztotožňuje s právním názorem odpůrce, že na věc dopadá § 83 odst. 2 obecního zřízení, který vyložil NSS v rozsudku ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010-185. Z jeho bodů 146 a 147 vyplývá, že zastupitel je sice povinen ohlásit svůj střet zájmů, ovšem nemůže být rozhodnutím zastupitelstva z rozhodování vyloučen, byť by ve střetu zájmů byl. Vliv na zákonnost opatření obecné povahy z tohoto důvodu by bylo možné konstatovat pouze v případě, kdy zastupitel své povinnosti nedostojí, zastupitelstvo si střetu zájmů není vědomo a současně pokud by si jej vědomo bylo, opatření obecné povahy by vůbec nepřijalo nebo by jej přijalo v zásadně odlišné podobě. O takovou situaci se však v posuzované věci jednat nemůže, neboť ze správního spisu je zjevné, že tvrzený střet zájmů byl předmětem řady podání i podaných námitek, probíral se při druhém opakovaném veřejném projednání a předsedkyně Komise pro přípravu a pořízení územního plánu města M. přezkoumala jeho soulad s etickým kodexem (srov. její email ze dne 23. 8. 2014, který je součástí správního spisu) a uzavřela, že k jeho porušení nedošlo. Zastupitelé si uvedených okolností vědomi byli, přesto usnesením ze dne 24. 9. 2018 napadené OOP vydali. Soud uzavírá, že i kdyby určený zastupitel JUDr. J. Z. ve střetu zájmů byl, nemělo by to žádný vliv na zákonnost napadeného OOP. Nejedná se tedy o důvod k jeho zrušení.

Nepřezkoumatelnost vypořádání navrhovatelčích námitek

26. Navrhovatelka dále namítá, že odpůrce její námitky vypořádal nepřezkoumatelně. Soud ze správního spisu zjistil, že navrhovatelka uplatnila v průběhu přijímání napadeného OOP tři námitky – k veřejnému projednání, k opakovanému projednání a k 2. opakovanému projednání. První námitku uplatnila dne 26. 3. 2014 a odpůrce ji zaevidoval pod č. e. 19254. Žádala v ní, aby její pozemky byly zařazeny do ploch s funkčním využitím bydlení v krajině (B). Shodně jako v návrhu argumentovala, že předmětné pozemky jsou delší čas neobdělávané a přímo sousedí se zastavěným územím. Jsou napojeny na komunikaci a umožňují napojení na inženýrské sítě. Jejich zastavění je v souladu

s požadavky návrhu napadeného OOP. Nedostatečná kapacita m. veřejné infrastruktury je jen dočasná, navrhovatelka se nebrání umožnění výstavby až po jejím zkapacitnění např. za užití institutu etapizace. Odpůrce námítce nevyhověl. Uvedl, že pozemky navrhovatelky jsou součástí nezastavitelného území i ve stávajícím územním plánu a neshledává důvod to měnit. Nejde o proluku a pozemek p. č. X nenavazuje na plochu určenou k zastavění, nýbrž na plochu s funkčním využitím chaty a zahrádky (CH). Pozemek p. č. X se nachází na kvalitní zemědělské půdě (II. třída ochrany), jejíž zastavění není ve veřejném zájmu, naopak jedním z cílů napadeného OOP je ochrana bonitně cenných půd. Zástavba by byla v rozporu i s dalším cílem napadeného OOP, jímž je zamezení srůstání obcí. Město má v současnosti zastavitelných ploch dostatek a kapacita veřejné infrastruktury (školy a školky, ČOV) neumožňuje vymezení dalších. Vymezení nových zastavitelných ploch by také bylo v rozporu s § 18 odst. 4 stavebního zákona, s kapitolou II, čl. 19 Politiky územního rozvoje a s *Politikou architektury a stavební kultury České republiky*.

27. Druhou námítku uplatnila navrhovatelka dne 4. 8. 2014 a odpůrce ji zaevidoval pod č. e. 47384. Zopakovala v ní to, co uvedla v první námítce ze dne 26. 3. 2014. Ve vypořádání odpůrce uvedl, že je bezpředmětná, neboť tato lokalita nebyla předmětem opakovaného veřejného projednání.
28. Třetí námítku uplatnila navrhovatelka dne 15. 5. 2018 a odpůrce ji zaevidoval pod č. e. 39428. Nad rámec dříve uplatněných námitek v ní uvedla, že nesouhlasí se vznikem komunikace D.10, jež se má nacházet při západním okraji pozemku p. č. X, ani se vznikem pěší cesty, jež se má nacházet na jeho jižním okraji. Žádná taková komunikace ani cesta v současnosti neexistují a jejich zakotvení v územním plánu nedává z urbanistického hlediska smysl, neboť přilehlé domy jsou dopravně obslouženy jinou komunikací. I o této námítce odpůrce uvedl, že je bezpředmětná, neboť návrh komunikace, resp. pěší cesty ani způsob využití navrhovatelčiných pozemků nebyly předmětem II. opakovaného veřejného projednání. Přesto však odpůrce ke komunikaci a cestě uvedl, že zlepšení dopravní obslužnosti prostřednictvím zkvalitnění silniční sítě včetně redukce slepých ulic je jedním z cílů napadeného OOP. K otázce funkčního využití navrhovatelčiných pozemků ještě zdůraznil, že jejich zastavění by vedlo ke srůstání M. a H. a bylo by v rozporu se zájmem na ochraně volné krajiny.
29. Na odůvodnění rozhodnutí o námitkách proti opatření obecné povahy je třeba podle rozsudku NSS ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169, klást stejné požadavky jako na klasická správní rozhodnutí, které jsou upraveny v § 68 odst. 3 správního řádu. Lze doplnit, že v navazující judikatuře lze vysledovat ústup od takto přísně pojatých požadavků, a to s ohledem na nálezy Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, podle něhož nesmí být požadavky kladené na rozhodnutí o námitkách, pokud jde o detailnost a rozsah vypořádání se s nimi, přemrštěné, což by bylo výrazem přepjatého formalismu, jenž ohrožuje funkčnost územního plánování a přispívá k narušení stability systému územního plánování a právních jistot občanů. Tento přístup však nelze nadále plně zastávat, a to s ohledem na nálezy Ústavního soudu ze dne 8. 11. 2018, sp. zn. I. ÚS 178/15, ve kterém Ústavní soud svůj přístup k věci upřesnil v tom směru, že věc posuzovaná v nálezu sp. zn. III. ÚS 1669/11 vykazovala specifika skutkového charakteru, pro něž nemohou být tam vyslovené závěry generalizovány. Ústavní soud v tomto pozdějším nálezu připomněl, že výkon samosprávy při územním plánování je výkonem veřejné moci, který je způsobilý zasáhnout do ústavně zaručených práv a svobod a který musí být soudem přezkoumatelný. Z toho dovodil, že ústavnímu požadavku na přezkum

zákonnosti soudem odpovídá právě požadavek dostatečného odůvodnění opatření obecné povahy či rozhodnutí o námitkách (ledaže by jejich důvody byly zjišťovány až v samotném soudním řízení). Řádné odůvodnění tedy musí být pravidlem, z něhož lze na nebezpečí „přehnaných požadavků“ usuzovat pouze výjimečně (v konkrétně vymezených poměrech věci). Jak ale uvedl NSS v rozsudku ze dne 27. 5. 2015, č. j. 6 As 152/2014-78, požadavek na řádné odůvodnění nelze interpretovat jako požadavek na detailní odpověď na každou námitku. Postačí, pokud správní orgán prezentuje od názoru žalobce odlišný názor, který přesvědčivě zdůvodní. Tím se s námitkami účastníka řízení vždy – minimálně implicitně – vypořádá.

30. Soud nesouhlasí s názorem navrhovatelky, že byly její námitky vypořádány nepřezkoumatelně. Naopak odpůrce vysvětlil, proč její pozemky nezařadil do zastavitelné plochy, pro což uvedl celkem tři důvody, a to 1) ochranu ZPF, 2) zájem na nerozšiřování zástavby do volné krajiny a 3) obecný dostatek rozvojových ploch, který je ve vztahu ke kapacitě m. veřejné infrastruktury maximální možný. Přitom odkázal na relevantní právní předpisy a vyšší stupně územně plánovací dokumentace. Dále odkázal na odůvodnění napadeného OOP, které tvoří jeden celek s vypořádáním námitek obsaženým v příloze napadeného OOP. V odůvodnění odpůrce (resp. zpracovatel podle jeho zadání) formuloval určité obecné vůdčí ideje, stejně jako jsou tyto ideje obecně vyjádřeny v nadřízených stupních územně plánovací dokumentace a ve stavebním zákoně. V odůvodnění napadeného OOP (str. 11) odpůrce podrobně vysvětluje, že nemá zájem na dalším rozšiřování zastavitelného území a zastavování volné krajiny a naopak preferuje rozvoj uvnitř města v podobě zahušťování zástavby a zastavění proluk. Nové zastavitelné plochy mohou být vymezeny pouze v sousedství s plochami již zastavěnými a v logické návaznosti na ně. Důvodem je jednak zájem na ochraně krajiny jako složky životního prostředí, jednak ochrana bonitně cenných půd (str. 12). Dalším důvodem (str. 42) je skutečnost, že velkou část zástavby M. tvoří tzv. sídelní kaše, tedy relativně řídká zástavba, již nelze pro její neuspořádanost pokládat ani za městskou, ani za vesnickou a která může v krajním případě pokrýt celé katastrální území města. To je obecně považováno za nežádoucí stav (resp. trend) z hlediska ekologického (tento typ osídlení vytváří závislost na dopravě osobními automobily) i urbanistického (klade značné nároky na infrastrukturu a občanskou vybavenost) a odpůrce hodlá dalšímu takovému rozvoji zamezit. Výrazem toho je důsledné zachování rozdělení města na tři historické lokality (M., B. a M.) a rovněž striktní vymezení hranice mezi zastavěným územím a volnou krajinou (str. 11). Stran dopravní infrastruktury se v odůvodnění (str. 14) uvádí, že je třeba vytvořit srozumitelnou průjezdnou síť sběrných a obslužných komunikací a redukovat počet slepých ulic bez možnosti bezpečného otočení. I k této námitce se tedy odpůrce vyjádřil, ačkoli to s ohledem na to, že byla uplatněna až při II. opakovaném veřejném projednání, jehož předmětem navrhovatelčiny pozemky vůbec nebyly, učinit nemusel.
31. Vypořádání uplatněných námitek tedy není nepřezkoumatelné, jak navrhovatelka odpůrci vytýká. Soud je naopak považuje za dostatečně konkrétní a koherentní. Námitka není důvodná.

Rozpor se zákonem o ochraně ZPF

32. Navrhovatelka má za to, že je napadené OOP v rozporu se zásadami ochrany ZPF.
33. Soud se nejprve zabýval otázkou, zda je navrhovatelka vůbec oprávněna takovou námitku vznášet. Jak totiž poukázal rozšířený senát NSS v usnesení ze dne 29. 5. 2019,

č. j. 2 As 187/2017-264, k ochraně veřejného zájmu při přijímání opatření obecné povahy jsou povolány primárně správní orgány. Současně však rozšířený senát vyslovil závěr, že pokud úprava obsažená v napadené části opatření obecné povahy skutečně negativně zasahuje do právní sféry navrhovatele, pak se navrhovatel může úspěšně dovolat i porušení právních předpisů, jejichž primárním účelem je ochrana veřejného zájmu. V právě posuzované věci není sporné, že regulace, kterou napadené OOP stanoví pro předmětné pozemky, omezuje navrhovatelku ve výkonu jejího vlastnického práva, protože je s ohledem na jejich zařazení do plochy s funkčním využitím orná půda (OP) nemůže zastavět, čehož se domáhala podanými námitkami. Jedním z důvodů, proč odpůrce námitce nevyhověl a navrhovatelčiny pozemky nepřeradil do zastavitelných ploch, je zájem na ochraně ZPF. Navrhovatelka však vyslovila pochybnost o tom, že byla pravidla pro odnímání ochrany stanovená zákonem o ochraně ZPF v průběhu přijímání napadeného OOP dodržena, přičemž má za to, že pokud by dodržena byla, pak by její pozemky mohly být ze ZPF vyňaty a zařazeny do zastavitelných ploch, zatímco jiné pozemky by naopak ze ZPF vyňaty být nemohly. Soud se proto touto námitkou zabýval, neboť v ní shledal návaznost na veřejné subjektivní právo navrhovatelky, byť lze odpůrci přisvědčit v tom, že ochrana ZPF zjevně není primárním motivem navrhovatelky.

34. Navrhovatelčiny pozemky jsou tvořeny půdou v II. a z části ve IV. třídě ochrany, jak soud ověřil porovnáním kódů BPEJ z katastru nemovitostí přiřazených k jejím pozemkům s vyhláškou Ministerstva zemědělství č. 48/2011 Sb., o stanovení tříd ochrany. Konkrétně pozemek p. č. X celý sestává z půdy v II. třídě ochrany, pozemek p. č. X sestává z půdy v II. třídě ochrany jen zhruba z jedné čtvrtiny, zbylá část sestává z půdy ve IV. třídě ochrany.
35. Podle § 5 odst. 1 zákona o ochraně ZPF se musí pořizovatel územního plánu řídit zásadami ochrany ZPF a navrhnout řešení, které je z tohoto hlediska nejvhodnější. Tuto svou povinnost pořizovatel nezanedbal, neboť se otázkami souvisejícími se ZPF a jeho ochranou detailně zabýval v odůvodnění napadeného OOP (str. 90 a násl.). Uvádí v něm, že převádí část ploch, které byly ve stávajícím územním plánu zastavitelné, zpět do ploch nezastavitelných. Podle tabulky předpokládaných záborů ZPF (str. 93) se předpokládá odnětí celkem 40,9 ha ze ZPF, z toho ovšem jen 30,2 ha pro bydlení, resp. pro rekreaci. Většina lokalit se nachází na pozemcích s nižší třídou ochrany ZPF (v I. třídě ochrany se nenachází žádný z pozemků, v II. třídě ochrany se nachází jen 14 z 55 lokalit). Územní plánování obce nicméně nemůže být určováno pouze zájmem na ochraně ZPF. Při územním plánování je třeba zohlednit i jiné veřejné zájmy či úkoly územního plánování, například účelné využití a prostorové uspořádání území (§ 18 odst. 2 stavebního zákona). V případě, že se půda s vysokou bonitou nachází v intravilánu obce, je třeba zvážit, zda s ohledem na individuální okolnosti převáží ten či onen veřejný zájem. Z odůvodnění napadeného OOP (viz bod 30 tohoto rozsudku) plyne, že ambicí odpůrce je město zahustit a zastavět proluky. To má odraz i v jeho grafické části – výkresu předpokládaných záborů ZPF (O.3), z něž je patrné, že plochy, v nichž se nachází půda s II. třídou ochrany, jsou malého rozsahu a nachází se uprostřed zastavěného území; nachází-li se v ojedinělých případech na jeho okraji, pak jen dotváří stávající zástavbu. Skutečně velké záborů půdy v II. třídě ochrany (lokality 11-L a 06-V) pak nejsou určeny k zastavění, nýbrž mají sloužit jako les, resp. vodní plocha. Implicitně lze tedy dovodit, že v těch nemnoha případech, kdy odpůrce přistoupil k odnětí půdy v II. třídě ochrany ze ZPF za účelem jejího zastavění, převládá zájem na kompaktnosti zástavby nad zájmem na ochraně ZPF. Ten je ještě oslaben tím, že zemědělské využívání půdy v intravilánu, byť jde o půdu s vysokou bonitou, není

z urbanistického hlediska vhodné, protože by přinášelo řadu rozličných úskalí plynoucích z obtížného skloubení pokud možno nerušeného bydlení s intenzivní zemědělskou činností. Soud tedy neshledal rozpor napadeného OOP s návěším § 4 odst. 1 zákona o ochraně ZPF ani s § 4 odst. 1 písm. b) téhož zákona, protože pro rozvoj obce (v podobě, v jaké je prezentován v odůvodnění napadeného OOP) nebylo možno využít nezemědělskou půdu či alespoň zemědělskou půdu nižší kvality. Soud má tedy za to, že byl dodržen i § 4 odst. 3 zákona o ochraně ZPF, podle něhož lze půdu ze ZPF vyjmout pouze v případech, kdy jiný veřejný zájem převažuje nad veřejným zájmem na ochraně ZPF. Byť odpůrce neprovedl tuto úvahu konkrétně ve vztahu k jednotlivým zemědělským pozemkům, s jejichž nezemědělským využitím napadené OOP počítá, lze sledovaný veřejný zájem, který podle něj převažuje nad veřejným zájmem na ochraně ZPF, zjistit implicitně. Odůvodnění existence veřejného zájmu dostojí i požadavkům NSS formulovaným v rozsudku ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 AOs 1/2013-85 (body 46-48), a v příslušné právní větě, podle níž platí, že „[v]ymezení zastavitelné plochy o nikoliv zanedbatelné rozloze v území, na němž se nachází vysoce chráněná zemědělská půda I. či II. třídy ochrany, je třeba v návrhu územního plánu řádně odůvodnit dle požadavků obsažených v § 4 a § 5 odst. 1 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu. Nepostačuje pouze povšechné odůvodnění vztahující se k územnímu plánu jako celku, v němž nejsou uvedeny úvahy ohledně nezbytnosti zabrat vysoce chráněnou zemědělskou půdu v konkrétní ploše pro sledovaný konkrétní účel.“

36. V průběhu přijímání napadeného OOP byl dodržen rovněž § 5 odst. 2 zákona o ochraně ZPF, neboť orgán ochrany ZPF se k návrhu napadeného OOP vyjádřil a vyslovil souhlas s nezemědělským využitím navrhovaných zastavitelných ploch (srov. koordinovaná stanoviska Krajského úřadu Středočeského kraje k návrhu napadeného OOP ze dne 13. 6. 2012, č. j. 073477/2012/KUSK, ze dne 29. 7. 2014, č. j. 093542/2014/KUSK, a ze dne 14. 5. 2018, č. j. 044850/2018/KUSK). Soud se nicméně v souladu s právním názorem vysloveným NSS v rozsudku ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010-185, bodu 92, zabýval otázkou, zda tento souhlas splňuje požadavky stanovené metodickým pokynem Ministerstva životního prostředí ze dne 1. 10. 1996, OOLP/1067/96 (dále jen „metodický pokyn“). Tento metodický pokyn ve čl. II odst. 3 stanoví, jaká kritéria má orgán ochrany ZPF zejména hodnotit. Mezi tato demonstrativně uvedená kritéria patří:

- a) dosavadní využití ploch nezemědělské půdy v řešeném území, především nezastavěných a nedostatečně využitých pozemků v současně zastavěném území obce;
- b) využití zemědělské půdy na nezastavěných částech stavebních pozemků a enkláv zemědělské půdy v zastavěném území obce;
- c) využití ploch získaných odstraněním budov a zařízení a využití stavebních proluk;
- d) využití ploch, které byly pro potřeby rozvoje sídel orgánem ochrany ZPF již odsouhlaseny v dosavadní schválené dokumentaci;
- e) důsledky navrhovaného řešení na uspořádání ploch ZPF, kterým by měla být s ohledem na § 2 zákona č. 14/1992 Sb., o životním prostředí, co nejméně narušena původní krajina a její funkce;
- f) ovlivnění hydrologických a odtokových poměrů a stávajících melioračních zařízení v území;

g) síť zemědělských účelových komunikací, které by měly být v maximální míře zachovány; v případě jejich dotčení musí dokumentace obsahovat návrh náhradní sítě, která dotčené území zpřístupní;

h) další údaje o řešeném území prokazující nezbytnost požadavku na odnětí zemědělské půdy (počet obyvatel, účelové využití ploch, navržené řešení lokalit apod.);

i) vedení směrových a liniových staveb ve vztahu k možnému eroznímu ohrožení a pozemkovým úpravám;

j) návrhy funkčního využití území s ohledem na erozní ohrožení;

k) kvalitu zemědělské půdy určenou bonitovanými půdně ekologickými jednotkami (dále jen BPEJ) a zařazení těchto BPEJ do tříd ochrany zemědělské půdy.

37. Soud musí konstatovat, že Krajský úřad Středočeského kraje jako orgán ochrany ZPF v žádném z uvedených koordinovaných stanovisek vlastní hodnocení důvodnosti nezemědělského využití ploch, jež jsou součástí ZPF, explicitně neuvedl. Nelze nicméně pominout, že se orgán ochrany ZPF vyjadřoval k návrhu napadeného OOP, který se důsledky navrhovaného řešení na ZPF zabýval (v podrobnostech srov. bod 35 tohoto rozsudku). Pokud tedy orgán ochrany ZPF za této situace udělil souhlas s nezemědělským využitím pozemků podle návrhu napadeného OOP, je třeba vycházet z toho, že důvody uvedené v návrhu napadeného OOP (či v jeho odůvodnění) představují důvody stanoviska orgánu ochrany ZPF. Stanoviska ze dnů 13. 6. 2012, 29. 7. 2014 a 14. 5. 2018 vydaná podle § 5 odst. 2 zákona o ochraně ZPF, jež jsou stanovisky dotčeného orgánu státní správy podle § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona, proto nejsou nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů. Opačný přístup, tedy důsledné vyžadování výslovného uvedení důvodů i v samotném stanovisku v situacích, kdy dostatečné důvody obsahuje dotčeným orgánem posuzovaný návrh OOP, by soud považoval za požadavek veskrze formalistický (srov. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 12. 3. 2020, č. j. 43 A 15/2019-38).
38. Nelze tedy dát za pravdu navrhovatelce, že z napadeného OOP nelze zjistit, proč odpůrce v některých případech přistoupil k odnímání půdy vyšší bonity ze ZPF. Naopak tyto důvody jsou z napadeného OOP seznatelné a za své je přijal i orgán ochrany ZPF.
39. Závěr NSS vyslovený v rozsudku ze dne 6. 4. 2011, č. j. 9 Ao 1/2011-96, jehož užití se navrhovatelka domáhá, že za určitých okolností je pořizovatel povinen vyžádat si od dotčeného orgánu doplnění závazného stanoviska, není aplikovatelný na právě projednávanou věc. Byl totiž vysloven v situaci, kdy pořizovatel, město R. n. J., opakovaně nebyl schopen přezkoumatelně vypořádat námitky stěžovatelky k územnímu plánu, kterým byly její (do té doby zastavitelné) pozemky převedeny do nezastavitelných ploch, přičemž důvodem byl jen zcela obecně tvrzený veřejný zájem formulovaný v závazných stanoviscích Správy Krkonošského národního parku a orgánu ochrany ZPF. Zásah do stěžovatelčina vlastnického práva byl tedy odůvodněn výlučně závaznými stanovisky, která však nebyla přezkoumatelná, nicméně pořizovatel se nemohl od požadavku dotčených orgánů odchýlit, ani z povahy věci nemohl absentující odůvodnění nahradit odůvodněním vlastním, neboť k tomu neměl potřebné odborné znalosti. Dotčené orgány tak byly jediné, kdo mohl odborně zdůvodnit, proč má veřejný zájem na ochraně přírody a krajiny, resp. ZPF převážet nad vlastnickým právem stěžovatelky, a proto nebylo jiné cesty než uložit pořizovateli, aby od nich obstaral stanoviska, jež budou v tomto směru přezkoumatelná. V právě posuzované věci je ovšem situace opačná. Odpůrce v návrhu

napadeného OOP rozhodl o způsobu, jakým se bude město rozvíjet a na jakých pozemcích. Důvody, proč se rozhodl právě tak a ne jinak, pak přesvědčivě uvedl v odůvodnění. K nim se následně vyjádřil orgán ochrany ZPF, který s nimi (poté, co odpůrce vyhověl jeho požadavkům vesměs technického rázu) vyslovil svůj souhlas, čímž se – jak soud dovodil výše – s důvody odpůrce ztotožnil. Není tedy žádný důvod ukládat odpůrci (resp. pořizovateli), aby od orgánu ochrany ZPF vyžádal doplnění závazného stanoviska. Ostatně není jasné, co by mělo být jeho obsahem. Námitka není důvodná.

40. Nad rámec uvedeného soud podotýká, že i kdyby dospěl k závěru, že závazné stanovisko orgánu ochrany ZPF nebylo vydáno v souladu s právními předpisy, nejednalo by se o důvod pro zrušení regulace vylučující zastavění navrhovatelčiných pozemků.

Rozpor se stavebním zákonem

41. Navrhovatelka dále namítá, že odpůrce porušil stavební zákon, a to jednak při vypořádání jejích námitek, jednak napadeným OOP obecně.
42. Podle navrhovatelky se § 55 odst. 4 stavebního zákona, na nějž se odpůrce odkázal při vypořádání její námítky ze dne 26. 3. 2014, užije jen při změně územního plánu, nikoli při přijímání nového. V tom lze dát navrhovatelce za pravdu (srov. rozsudek NSS ze dne 30. 8. 2017, č. j. 6 As 67/2017-38, bod 37). Soud nicméně konstatuje, že odpůrce se na § 55 odst. 4 stavebního zákona odkázal v souvislosti se zadáním územního plánu. Na jeho straně 7 se konstatuje, že při vypracování návrhu napadeného OOP zohlední pořizovatel i již podané individuální žádosti o změnu územního plánu v podobě zařazení pozemků v nezastavitelných plochách do ploch zastavitelných, o nichž zastupitelstvo odpůrce dosud nerozhodlo. Při jejich zhodnocení však bude přesto vycházet z pravidla obsaženého v § 55 odst. 4 stavebního zákona. Soud odkaz na uvedené ustanovení stavebního zákona vnímá nikoli tak, že by odpůrce tvrdil, že je jeho povinností je při přijímání nového územního plánu aplikovat, nýbrž že odkazem na ně vyjadřuje určité hodnotové směřování nového územního plánu, který nechápe jako příležitost stávající poměry v území zásadně proměnit, ale spíše jako příležitost je při zachování kontinuity nově upravit. Ačkoli to není jeho zákonnou povinností (a odpůrce to ani v zadání napadeného OOP netvrdí), při přijímání nového územního plánu si klade za cíl zkoumat, zda se prokázala potřeba vymezit v něm nové zastavitelné plochy nad rámec těch, které byly vymezeny ve stávajícím územním plánu. Přijímá tedy tento dobrovolný závazek, ačkoli mu z žádného právního předpisu taková povinnost neplyne. Na takový přístup má odpůrce právo a skutečnost, že si při jeho formulování vypomohl odkazem na § 55 odst. 4 stavebního zákona, žádnou nezákonnost nezpůsobuje. Námitka není důvodná.
43. Dále navrhovatelka upozorňuje, že *Politika architektury a stavební kultury České republiky*, na niž se odpůrce odkázal při vypořádání její námítky ze dne 26. 3. 2014, je pouze koncepční dokument, nikoli právní předpis. To je pravda. Jedná se však o koncepční dokument schválený vládou (jejím usnesením ze dne 14. 1. 2015, č. 22/2015, k Politice architektury a stavební kultury České republiky), který ukládá ministrům a vedoucím ostatních ústředních orgánů státní správy ji zohledňovat při zpracování dalších koncepčních dokumentů a plnit jí uložené úkoly. Skutečnost, že odpůrci tento dokument žádné konkrétní povinnosti nestanoví, neznamená, že by jeho cíle nemohl vzít za své a dobrovolně je naplňovat při územním plánování. Takový přístup je naopak žádoucí, neboť to je přesně úlohou koncepčních dokumentů. Na cíli citovaném ve vypořádání navrhovatelčiných námitek (minimalizace rozrůstání obcí do volné krajiny a účelné

využívání zastavitelných ploch v intravilánu obce) ostatně soud neshledává nic závadného ani protizákonného, nýbrž právě naopak. Námitka není důvodná.

Nepřiměřenost nezařazení navrhovatelčích pozemků do zastavitelných ploch

44. Navrhovatelka pokládá regulaci dopadající na pozemky p. č. X a X za nepřiměřený zásah do svého vlastnického práva. Tvrdí, že její pozemky mají povahu proluky v zástavbě, protože jsou obklopené zastavěným územím a jejich zemědělské využívání není vhodné. Jejich zastavění naopak vhodné je a je v souladu se zásadou účelného využívání stávajících zastavitelných ploch vyjádřenou v § 18 odst. 4 stavebního zákona. K pozemkům vede vyhovující komunikace splňující parametry § 20 odst. 7 vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území a lze je bez větších investic napojit na inženýrské sítě. Odpůrce naopak ve vypořádání námitek (i ve vyjádření k návrhu) akcentoval zájem na ochraně kvalitní zemědělské půdy a snahu zamezit srůstání obcí a konstatoval, že město má zastavitelných ploch dostatek a vymezení nových neumožňuje kapacita veřejné infrastruktury.
45. Soud pokládá nejprve za potřeby vyjádřit se k míře, v níž je soud oprávněn zasahovat do procesu územního plánování. Podle rozsudku NSS ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, v procesu územního plánování „jde o vyvážení zájmů vlastníků dotčených pozemků s ohledem na veřejný zájem, kterým je v nejširším slova smyslu zájem na harmonickém využití území. Tato harmonie může mít nescíslně podobu 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 společnosti) před excesy v územním plánování a nedodržením zákonných mantinelů, avšak není jeho úkolem sám územní plány dotvářet.“ Úkolem soudu tak není určovat, jakým způsobem má být určité území využito a aktivně tak dotvářet územní plánování, ale pouze korigovat extrémy. V procesu územního plánování dochází k vážení řady zájmů soukromých i veřejných a výsledkem pak musí být rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými při zachování právem předvídané proporcionality a ochrany základních práv před svévolnými 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.

46. Územní plán, ať je jeho obsah jakýkoliv, vždy představuje určitý zásah do vlastnického práva, neboť stanoví meze jeho výkonu. V bodě 47 usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, je uvedeno, 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. Na druhou stranu je třeba předeslat, že vlastník pozemku nemá individuální subjektivní právo na schválení konkrétní podoby územního plánu podle jeho požadavku, tj. aby územní plán umožňoval realizaci předem definovaného (stavebního) záměru vlastníka (viz rozsudky NSS ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 Ao 2/2011-17, bod 65, ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008-51, a ze dne 18. 11. 2010, č. j. 7 Ao 5/2010-68).
47. 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 jít cestou vyšší regulace a jiná obec zvolí regulaci mírnější (případně územní plán vůbec nepořídí), jsou projevem samosprávy každé obce, kterou realizuje právě přijímáním územního plánu prostřednictvím zastupitelstva jakožto vrcholného orgánu obce. Z textové části územního plánu vyplývá, že hlavním důvodem jeho přijetí byla snaha rozvíjet město s ohledem na kvalitu (a to jak výstavby a rezidenčního bydlení, tak veřejných prostor a zeleně), nikoli kvantitu. K tomu město vede jak snaha udržet město kompaktní (při současném zachování oddělení jednotlivých sídleních celků), tak i nezbytnost takového kroku s ohledem na omezené možnosti městské infrastruktury. Je zřejmé, že jakákoli snaha rozvíjet město určitým způsobem a současně se vyhnout některým nežádoucím jevům (přetížená infrastruktura, nemožnost uspokojit potřeby většího počtu obyvatel, slévání dosud relativně samostatných sídel) se neobejde bez určité regulace výstavby. Nerozšiřování zastavěné plochy (minimálně do okamžiku, kdy budou maximálně využity plochy, které jsou k zastavění určeny nyní) se ve světle cílů územního plánu nejeví jako nerozumné či nepřiměřené.
48. Ve vztahu k navrhovatelčiným pozemkům soud předesílá, že se s jejím hodnocením neztotožňuje. Jak je vidět z hlavního výkresu (N.2), její pozemky se nachází na samém okraji zastavěného území, jehož hranice je v této části tvořena právě západní hranou těchto pozemků. Na východ od hranice zastavěného území se už v této lokalitě nachází jen menší plocha severně od hřbitova s funkčním využitím chaty a zahrádky (CH), zjevně však jde o historickou chatovou osadu, jejíž další rozvoj, resp. rozšiřování se nepředpokládá. Navrhovatelčiny pozemky tudíž nade vší pochybnost nepředstavují ani proluku, ani „zub“

v zástavbě. Na tomto závěru nemůže nic změnit ani skutečnost, že se na východ od pozemku p. č. X (už v katastrálním území H.) nachází rodinný dům. Ani zde totiž nejde o navazující zástavbu, nýbrž o samostatně stojící stavbu (odpůrce ve svém vyjádření hovoří o „hrusické samotě“), za níž opět pokračuje volná krajina.

49. Navrhovatelka tvrdí, že odpůrce nemůže argumentovat kontinuitou využití území s předchozím územním plánem, neboť při přijímání nového územního plánu není možné funkční využití území jen převzít, nýbrž je třeba je i nově zhodnotit. Soud však upozorňuje, že odpůrce v napadeném OOP v mnoha ohledech vyjadřuje ambici kontinuitu zachovat, na což má právo s ohledem na svou širokou diskreční pravomoc. Lokalita Z., v níž se navrhovatelčiny pozemky nachází, je primárně chatovou oblastí a tento její charakter má být také nadále zachován (srov. str. 13 odůvodnění napadeného OOP). V rámci této lokality má nadpoloviční většina pozemků funkční využití chaty a zahrádky (CH), jen menší část z nich má funkční využití bydlení v rekreačních oblastech (BR), resp. bydlení v krajině (B). Srovnáním s výkresem C1, jenž je součástí předchozího územního plánu z roku 2002 a který odpůrce soudu předložil jako součást správního spisu, soud ověřil, že funkční využití pozemků v celé lokalitě Závěrka zůstává zachováno, nedochází ani ke změně funkčního využití pozemků chatových kolonií a osad (pojem užívaný v územním plánu z roku 2002) na bydlení v krajině, natož ke změně funkčního využití pozemků s funkčním využitím zemědělská výroba na pozemky zastavitelné.
50. Jde-li o tvrzení odpůrce, že je v městě dostatek zastavitelných ploch, které navrhovatelka zpochybňuje, konstatuje soud, že je podrobně odůvodněno v části F odůvodnění napadeného OOP (str. 73-76) *Vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch*. Odpůrce v něm deklaruje, že předchozí územní plán vymezil zastavitelné plochy, které se dosud vyčerpaly jen z části. Předpokládá rozvoj pouze ve stávajících mezích a hospodárné využívání zastavěného území a naopak nehodlá umožnit zastavování volné krajiny. Tato obecná argumentace (která s ohledem na to, že je vtělena do odůvodnění napadeného OOP, nemůže být pro navrhovatelku překvapivá, jak to v replice naznačuje) se nepochybně projevila v tom, že odpůrce nemohl vyhovět námítce, jíž se domáhala, aby jí umožnil zastavět její pozemky. Tím by se totiž zpronevěřil zásadám, které si oprávněně vytyčil a které prezentoval v příslušné části odůvodnění napadeného OOP. Nelze souhlasit s navrhovatelkou, že tím odpůrce porušil § 18 odst. 4 poslední větu stavebního zákona ani že se zpronevěřil cílům územního plánování vypočteným v § 19 odst. 1 písm. a) a c) stavebního zákona. Podle přesvědčení soudu je tomu právě naopak.
51. Že jsou pozemky napojeny na vyhovující komunikaci a že by bylo možno je bez větších investic připojit na inženýrské sítě, je okolnost technického rázu, která nemůže být důvodem pro jejich zařazení do ploch s určitým funkčním využitím. Rozhodující jsou zcela jiná kritéria, které si s ohledem na svou diskreční pravomoc formuluje obec. V posuzované věci proti zařazení navrhovatelčiných pozemků do ploch s funkčním využitím bydlení hovoří celá řada argumentů, které již byly zmíněny výše a soud je nemíní opakovat. Ani navrhovatelka patrně nemá za to, že by měly být zastavitelné všechny pozemky, které jsou napojené, resp. snadno napojitelné na veřejnou infrastrukturu; s takovým přístupem by záhy žádná volná krajina nezbyla. Námítka není důvodná.

Diskriminační povaha regulace ve vztahu k jiným zastavitelným plochám

52. Navrhovatelka konečně namítá, že jí není z napadeného OOP jasné, proč odpůrce postupoval ve vztahu k některým jiným plochám odlišně než k jejím pozemkům, a pokládá to za diskriminaci.
53. Pokud jde o pozemky p. č. X v katastrálním území B. u M. a p. č. X nacházející se v lokalitě P. N., skutečně se část obou pozemků, které jsou dosud pod ochranou ZPF mění na pozemky zastavitelné s funkčním využitím město (M). Od pozemků navrhovatelky se však odlišují jednak tím, že jde o pozemky s velmi nízkou bonitou (nachází se v V. třídě ochrany ZPF), jednak tím, že jsou umístěny uprostřed zastavěného území v centrální části města, takže je jejich zastavění v souladu s požadavkem na přednostní odnímání zemědělské půdy s nižším stupněm ochrany i s požadavkem na zahušťování zástavby. Tyto pozemky tak v žádném ohledu nelze srovnávat s pozemky navrhovatelky nacházejícími se na okraji obce a na půdě s vyšší bonitou (II., resp. IV. třída ochrany ZPF). Soud navíc nepřehlédl, že do zastavitelných ploch jsou řazeny jen části zmiňovaných pozemků, v jejich západní části se počítá s ochrannou zelení a vznikem nové komunikace. Ve vztahu k těmto pozemkům tudíž o žádné diskriminaci vůči navrhovatelce hovořit nelze.
54. Totéž lze uvést i ve vztahu k zastavitelným plochám 6a a 6e v lokalitě P. N., které se nachází v blízkém sousedství pozemků, k nimž se soud vyjádřil v předchozím odstavci. I tyto plochy se nachází v centru města uprostřed zastavěného území a jde o pozemky s nízkou bonitou (V. třída ochrany ZPF). Ani zde tudíž nelze dovodit, že by byla navrhovatelka vymezením těchto zastavitelných ploch jakkoli diskriminována.
55. Pokud jde o zastavitelnou plochu 13a (pozemky p. č. X, X, X a X) v lokalitě M., soud nejprve uvádí, že pozemek p. č. X patří mezi rozvojové plochy s funkčním využitím sady a zahrady (SZ), jejíž zastavění se nepředpokládá. Ostatní navrhovatelkou uváděné pozemky jsou řazeny do ploch s funkčním využitím bydlení v krajině (B) a jde o pozemky s vysokou bonitou (nacházející se v II. třídě ochrany ZPF). Jedná se nicméně o velmi malou plochu, v níž se počítá s umístěním pouhých tří domů. Byť jde o pozemky na kraji zastavěného území (na okraji místní části M.), má soud na základě hlavního výkresu (N.2) za to, že se jedná o drobné doplnění stávající obytné zástavby tak, aby tvořila logický celek – krátkou řadu čtyř rodinných domů. Zemědělské využití těchto pozemků v zásadě není možné, neboť jsou příliš malé a jsou v těsné blízkosti obytných domů (zejména domu č. p. X, jenž je součástí pozemku p. č. st. X). To vše v situaci, kdy se zastavěním těchto pozemků s totožným funkčním využitím (bydlení a rekreační bydlení venkov) počítal již předchozí územní plán, a proto hrálo roli i legitimní očekávání jejich vlastníků. Soud uzavírá, že ani zastavitelná plocha 13a nesnese srovnání s pozemky navrhovatelky, a to zejména s ohledem na to, že její pozemky jsou mnohem větší, jejich zastavění by nepředstavovalo pouhé dotvoření stávající zástavby a ani ve vztahu k nim nemá navrhovatelka žádné legitimní očekávání. Ani v tomto případě se odpůrce nedopustil diskriminace.
56. Konečně pokud jde o zastavitelnou plochu 11a v lokalitě N. O., konstatuje soud, že se jedná o největší zastavitelnou plochu vymezenou napadeným OOP s funkčním vymezením bydlení v krajině (B), v níž má vzniknout 21 domů. Jedná se však o lokalitu, s jejímž zastavěním počítal již předchozí územní plán (funkční využití bydlení a rekreační bydlení městské, resp. v jižní části bydlení městského typu). Patrně z toho důvodu není většina pozemků tvořících tuto zastavitelnou plochu vůbec pod ochranou ZPF (srov. výkres předpokládaných záborů ZPF O.3), pouze jižní část těchto pozemků se nachází v V. třídě ochrany ZPF. Ačkoli jde tedy o rozvojovou plochu výrazně větší než pozemky navrhovatelky, odlišuje se tím, že jde o půdu nezemědělskou, případně o půdu s velmi

nízkou bonitou. Jde rovněž o lokalitu v blízkosti centra města (byť se nachází na okraji M., v podstatě navazuje na místní část M.), která je výborně dopravně obsloužena (silnice X a X, dvě autobusové zastávky). Zastavění této plochy je navíc plánováno dlouhodobě a vzniklo ve vztahu k němu legitimní očekávání vlastníků, což o pozemcích navrhovatelky říci nelze. Ani v tomto případě se nejedná o diskriminaci.

57. Soud uzavírá, že z napadeného OOP lze zjistit legitimní důvody, proč navrhovatelčiny pozemky nebyly napadeným OOP nově zařazeny do zastavitelných ploch, zatímco jiné v návrhu zmiňované pozemky v zastavitelných plochách zůstaly nebo do nich byly nově zařazeny. Odpůrce se tedy ve vztahu k navrhovatelce nedopustil ani libovůle, ani diskriminace.
58. Závěry vyslovené NSS v rozsudku ze dne 18. 4. 2019, č. j. 9 As 65/2019-29, jichž se navrhovatelka dovolávala, byly učiněny v souvislosti s případem, který se od právě posuzované věci podstatně odlišuje. V odkazované věci byl stěžovatelčin pozemek, dosud řazený do zastavitelných ploch, novým územním plánem nově zařazen do ploch nezastavitelných. Proti takovému postupu podala stěžovatelka (resp. její právní předchůdci) v průběhu přijímání napadeného OOP námitky, v nichž se dovolávala ochrany svých práv a legitimního očekávání. Obec se nicméně při jejich vypořádání nijak nevyjádřila k otázce přiměřenosti a krajský soud se otázkou přiměřenosti rovněž nezabýval, neboť měl za to, že se toho stěžovatelka ve svých námitkách výslovně nedomáhala (nepoužila totiž přímo slovo „přiměřenost“, resp. „proporcionalita“). NSS, který rozsudek krajského soudu přezkoumával, takový přístup zkritizoval, rozsudek zrušil a věc vrátil soudu k dalšímu řízení s požadavkem, aby se zabýval námitkou možného diskriminačního přístupu věcně a v kontextu stěžovatelkou zmiňovaných pozemků, ve srovnání s nimiž se podle jejího přesvědčení měla diskriminace projevit. NSS tedy v rozsudku, na nějž se navrhovatelka odvolává, hodnotil primárně přístup soudu, který odmítl posoudit přiměřenost napadeného OOP, ačkoli pro takový postup nebyly dány podmínky – stěžovatelka nebyla v průběhu řízení pasivní, nýbrž právě naopak, a námitku nepřiměřenosti, resp. diskriminace v žalobě vznesla. V právě posuzované věci ovšem krajský soud právo navrhovatelky příslušnou námitku vznést nikterak nezpochybňoval a přiměřeností nezařazení jejích pozemků do zastavitelných ploch se věcně zabýval, včetně srovnání s jinými rozvojovými plochami. Žádnou nepřiměřenost však neshledal.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

59. 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, návrh na zrušení části opatření obecné povahy zamítl (§ 101d odst. 2 věta druhá s. ř. s.).
60. Soud neprovedl důkazy navržené účastníky, neboť většina z nich je součástí správního spisu, který měl soud k dispozici a z jehož obsahu vycházel. Soud neprovedl důkaz tabulkou, která má obsahovat seznam pozemků, které jsou napadeným OOP nově vymezeny jako zastavěné, již navrhovatelka předložila společně s replikou. Není z ní totiž jasné, kdo je autorem této tabulky, a patrně tedy nejde o důkaz, nýbrž o navrhovatelčino tvrzení. Ovšem to, zda byly pozemky uváděné v bodech 53-56 tohoto rozsudku v předchozím územním plánu zastavitelné či nikoli, zjišťoval soud primárně z výkresu C1,

jenž je součástí předchozího územního plánu z roku 2002 a který odpůrce soudu předložil jako součást správního spisu. Soud neprovedl ani důkazy navržené odpůrcem, které nejsou součástí správního spisu. Neprovedl důkaz zápisem č. 18-07 ze zasedání zastupitelstva ze dne 24. 9. 2018, neboť poměr při hlasování, jímž bylo schváleno usnesení 18-07-003, kterým byl územní plán vydán, nebyl pro posuzovanou věc relevantní. Výkresem, který má prokazovat vymezení tříd ochrany na pozemcích navrhovatelky, soud důkaz neprovedl, neboť tuto skutečnost ověřil z BPEJ uvedených v katastru nemovitostí (srov. také bod 34 tohoto rozsudku). Konečně soud neprovedl důkaz třemi blíže nespecifikovanými sděleními Krajského úřadu Středočeského kraje o tom, že v přezkumném řízení neshledal důvod ke zrušení napadeného OOP, neboť zákonnost územního plánu si soud v mezích žalobních bodů posoudil sám.

61. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Navrhovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměla úspěch. Odpůrce měl ve věci úspěch, a proto mu náhrada nákladů řízení náleží. Tyto náklady zahrnují náklady na zastoupení advokátem. Jelikož je odpůrce městem, které nevykonává působnost orgánu územního plánování, tudíž nezaměstnává žádné osoby odborně způsobilé hájit územní plán v soudním řízení (pořizovatelem územního plánu byl Městský úřad Ř.), má soud náklady na zastoupení advokátem za účelně vynaložené (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47, bod 29, a rozsudek NSS ze dne 24. 1. 2019, č. j. 7 As 461/2018-23, bod 23). V daném případě je zastoupení odpůrce advokátem legitimní i s ohledem na rozsah návrhu na zrušení opatření obecné povahy.
62. Náklady na zastoupení odpůrce advokátem tvoří odměna za zastoupení, náhrada hotových výdajů a náhrada daně z přidané hodnoty (dále jen „DPH“). Zástupce odpůrce provedl v řízení dva účelné úkony právní služby po 3 100 Kč [převzetí a příprava zastoupení a písemné podání soudu ve věci samé ze dne 18. 11. 2019 – § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“)]. Písemné podání soudu ze dne 4. 12. 2020 nepovažuje soud za podání ve věci samé, které by bylo možno podřadit pod úkon podle § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu. K odměně za právní služby v souhrnné výši 6 200 Kč byla přičtena paušální částka jako náhrada hotových výdajů ve výši 600 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Součet výše uvedených částek ve výši 6 800 Kč byl zvýšen o částku 1 428 Kč odpovídající DPH v sazbě 21 %, neboť zástupce odpůrce je společníkem právnické osoby zřízené podle zvláštních právních předpisů upravujících výkon advokacie, která je plátcem DPH. Náhradu nákladů řízení v celkové výši 8 228 Kč je navrhovatelka povinna uhradit podle § 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, užitého na základě § 64 s. ř. s., k rukám zástupce odpůrce, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.).

Poučení:

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

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den

lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

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

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

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

Praha 8. ledna 2021

Mgr. Ing. Petr Šuránek, v. r.
předseda senátu