



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Jana Čížka a soudců Mgr. Ing. Lenky Bursíkové a JUDr. Bc. Kryštofa Horna ve věci

navrhovatelky:

České šterkopísky spol. s r.o., IČO: 27584534
sídlem Cukrovarská 34, Praha 9

zastoupena advokátem Mgr. Vojtěchem Metelkou
sídlem Martinská 608/8, Plzeň

proti

odpůrkyni:

obec Dobřejovice
sídlem Na Návsí 26, Dobřejovice

zastoupena advokátem Mgr. Davidem Zahumenským
sídlem třída Kapitána Jaroše 3, Brno

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy č. 1/2019/OOP – změny č. 2 územního plánu Dobřejovice – vydaného usnesením zastupitelstva obce Dobřejovice č. 2019/14/05 ze dne 12. 12. 2019,

takto:

I. Návrh se zamítá.

II. Navrhovatelka je povinna zaplatit odpůrkyni náhradu nákladů řízení ve výši 18 129 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce odpůrkyně Mgr. Davida Zahumenského, advokáta.

Shodu s prvopisem potvrzuje: Z. V.

Odůvodnění:

Vymezení věci a podání účastníků

1. Návrhem podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), podaným dne 27. 1. 2020 se navrhovatelka domáhá zrušení části opatření obecné povahy č. 1/2019/OOP – změny č. 2 územního plánu Dobřejovice – vydaného usnesením zastupitelstva obce Dobřejovice č. 2019/14/05 dne 12. 12. 2019, které nabylo účinnosti dne 28. 12. 2019 (dále též „změna územního plánu“, „opatření obecné povahy“ nebo „napadené OOP“).
2. Navrhovatelka se konkrétně domáhá zrušení části změny územního plánu, kterou se v kapitole Af (Stanovení podmínek pro využití ploch s rozdílným způsobem využití), bodu 15 (nepřípustné funkce plochy VD – drobná a řemeslná výroba a skladování), odrážka „výroba průmyslového charakteru“ doplňuje o text: „(zejména výroba betonových směsí a výrobků z betonu, výroby asfaltových směsí, stavebních hmot apod.)“ a kterou se doplňuje v kapitole Af, bodu 15 odrážka: „zpracování a úpravy surovin (zejména úpravy a zpracování kamene, štěrku, kovů apod.)“.
3. Navrhovatelka uvedla, že je vlastnící pozemku p. č. x (ostatní plocha, jiná plocha) v katastrálním území Dobřejovice (veškeré níže označené pozemky se nacházejí v tomto katastrálním území), který byl před nabytím účinnosti napadeného OOP vymezen v zastavěném území ve stabilizované ploše se způsobem využití VD – drobná a řemeslná výroba a skladování. Na navrhovatelku přešla práva ze společného rozhodnutí Městského úřadu Říčany ze dne 5. 4. 2017, č. j. 18611/2017-MURI/OSÚ/00496, které nabylo právní moci dne 10. 5. 2017, které ji opravňuje postavit na daném pozemku prodejní sklad štěrkopísku zahrnující zpevněné plochy (manipulační a skladová plocha, parkovací stání), retenční a usazovací jímku, hygienické a provozní zázemí, oplocení, jímku na užitkovou vodu, zásobníky kameniva, splaškovou kanalizaci, areálové rozvody vody z jímky a rozvody NN (dále jen „společné povolení“). Uvedený stavební záměr navrhovatelka hodlala rozšířit o další stavbu – halu pro výrobu betonových výrobků v prostoru prodejního skladu štěrkopísku. V době pořizování napadeného OOP nechávala navrhovatelka zpracovat projektovou dokumentaci změny stavby před dokončením a žádala o závazná stanoviska dotčených orgánů. Městský úřad Říčany vydal dne 9. 4. 2019 pod č. j. 34682/2018-MURI/OUPRR/1175 závazné stanovisko podle § 96b zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), podle kterého je stavební záměr přípustný, tj. je v souladu s účinným územním plánem (dále jen „závazné stanovisko“).
4. Byť změnou územního plánu nedošlo ke změně způsobu využití stabilizované plochy zahrnující navrhovatelčin pozemek a je pro ni stále stanoveno funkční využití VD - drobná řemeslná výroba a skladování, přesto bylo využití pozemku změnou územního plánu významně omezeno, čímž má být navrhovatelce znemožněno využití pozemku k záměrům, ke kterým je kupovala. Po nabytí účinnosti napadeného OOP není možné umístit v daném území halu pro výrobu betonových výrobků v prostoru prodejního skladu štěrkopísku, čímž bylo dotčeno navrhovatelčino vlastnické právo a práva vyplývající ze společného povolení a závazného stanoviska.
5. Způsob, jakým pořizovatel provedl doplnění bodu 15 do napadené části změny územního plánu, považuje navrhovatelka za nezákonný. Zadáni změny územního plánu bylo nahrazeno Zprávou o uplatňování územního plánu Dobřejovic schválenou zastupitelstvem

Shodu s prvopisem potvrzuje: Z. V.

dne 19. 11. 2015, usnesením č. 2015/14/03 (dále též „zpráva“). Ve zprávě, konkrétně v jejím bodu 6, není jediná (ani obecná) zmínka o tom, že v rámci změny územního plánu bude prověřen a upraven způsob využití stabilizovaných ploch a jejich regulace, natož pak přímo ploch s využitím VD. Ani návrh OOP určený pro společné projednání bod 15 k doplnění do výrokové části napadeného OOP neobsahoval. Z komplexního zdůvodnění přijatého řešení se lze dozvědět jen to, že cílem zpracované změny bylo zapracování nových požadavků na využití území obce. Až z rozhodnutí o navrhovatelkou podané námitce se lze dozvědět, že úprava regulativu VD má „prý své zadání“ ve výsledcích místního referenda konaného ve dnech 20. a 21. 10. 2017. Odůvodnění napadeného OOP však neodpovídá tomu, co je uvedeno v odůvodnění rozhodnutí o námitce. Ani v požadavcích obce ke schválenému zadání (resp. zprávě) nebylo nic o prověření, resp. úpravě regulativů v plochách VD. Pokud obec uplatnila své připomínky až v říjnu 2017, učinila tak opožděně (lhůta pro uplatnění připomínek uplynula 10. 11. 2016).

6. Vydané individuální správní akty a závazná stanoviska nelze napadat („rušit“) tak, že obec v samostatné působnosti s něčím nesouhlasí a rozhodne po jejich vydání o tom, že podmínky využití území změní. Výsledek místního referenda nelze považovat za alternativu či doplnění schváleného zadání územního plánu nebo schválených pokynů pro zpracování návrhu územního plánu. Pokud pořizovatel v rozhodnutí o námitce navrhovatele tvrdí, že postupoval podle § 51 odst. 1 stavebního zákona, není to pravda, neboť pokyn SJ*13 obsažený v pokynech pro úpravu návrhu změny č. 2 po společném jednání ze dne 29. 5. 2019 (dále jen „pokyn SJ*13“) určitě nemůže mít svůj původ ve výsledku projednání návrhu územního plánu, a tudíž nemohl být důvodem k provedené úpravě návrhu OOP určeného pro veřejné projednání. Pořizovatel ani zpracovatel nevycházeli ze schváleného zadání a rozhodli se v návaznosti na zjištěné a povolené navrhovatelčiny záměry vymezit další okruh nepřípustných staveb ve stabilizované ploše s funkčním využitím VD, ačkoli zadání změny územního plánu ani její návrh určený pro společné projednání věci takovou změnu neobsahovaly.
7. Podle navrhovatelky je rozhodnutí o námitkách ze dne 24. 9. 2019 nezákonné a v některých částech zmatečné, neboť v něm chybí základní obsahové náležitosti. Výrok rozhodnutí o námitce není vykonatelný, protože není srozumitelným a jasným způsobem formulován. Správně formulovaný výrok by měl znít „*námitka se zamítá*“ (nikoli „*námitka nebyla zohledněna*“). Pořizovatel neuvedl, na základě jakých právních předpisů může nad rámec schváleného zadání OOP a nad rámec výsledků společného projednání návrh upravovat, a proč je podle něj možné doplněním územního plánu zmařit realizaci navrhovatelčiných stavebních záměrů. Odůvodnění rozhodnutí nesprávně uvádí, že doplnění bodu 15 do výrokové části je výsledkem společného jednání a že zadání územního plánu může být doplněno na základě výsledku místního referenda.
8. Navrhovatelka namítá, že napadené OOP představuje nepřiměřený a neodůvodněný zásah do jejího vlastnického práva, porušuje zásadu subsidiarity a minimalizace zásahů do vlastnického práva a navrhovatelčino legitimní očekávání, že může využít pozemek ve svém vlastnictví k účelu, ke kterému jej kupovala. Opatření obecné povahy je výrazem libovůle pořizovatele, který se po zjištění o stavebních záměrech navrhovatelky rozhodl omezit její vlastnické právo a právo na podnikání bez ohledu na zákonem předepsaný proces pořízení změny územního plánu. Zařízení podobná výrobně betonových výrobků v zemi běžně existují. Otázka emisí spojených s jejich provozem spadá do části územního plánu omezující využití území ke stavbám přesahujícím zákonné limity. Pokud by

podkladem veřejného zájmu byl negativní postoj k určitým stavbám, pak by zřejmě nikde nebylo možno umístit zařízení likvidující odpady, produkující energie, zajišťující dopravu, vězení, psychiatrické léčebny apod. V odůvodnění opatření obecné povahy není výslovně formulován žádný veřejný zájem, který by po provedeném a popsáném posouzení převýšil zájem soukromý.

9. Odpůrkyně ve vyjádření k návrhu nejprve podrobně popsala proces přijetí napadeného OOP. Následně namítla absenci aktivní procesní legitimace navrhovatelky. Z návrhu neplyne, čím a jak jsou dotčeny navrhovatelčiny zájmy a její práva, resp. jakým způsobem opatření obecné povahy její vlastnické právo omezilo. Návrhové tvrzení, podle něž bylo změnou územního plánu využití pozemku významně omezeno, považuje odpůrkyně za zjevně nepravdivé. Halu pro výrobu betonových výrobků v prostoru prodejního skladu šterkopísku nebylo možné v daném území umístit ani před účinností napadeného OOP. I podle dřívějšího znění územního plánu patřila mezi nepřípustné využití funkčních ploch VD výroba průmyslového charakteru, tj. taková výroba, kterou představuje záměr na vybudování haly pro výrobu betonových výrobků. Podstatou napadené změny bylo vypuštění lokality Z2-7 z návrhu změny územního plánu. Ve vztahu k navrhovatelčině nemovitosti nedošlo po vydání změny k omezení vlastnického práva oproti původní regulaci. Ve skutečnosti jde o zpřesnění podmínek využití plochy VD oproti předchozímu stavu. Řízení o umístění stavby a stavební řízení ve vztahu k záměru „hala pro výrobu betonových výrobků“ dosud nebyla zahájena. Odpůrkyni není zřejmé, proč navrhovatelka odkazuje na vydané závazné stanovisko podle § 96b stavebního zákona, které samo o sobě nezakládá žádná práva ani povinnosti a nepředstavuje ani žádný limit v území. Podle odpůrkyně proto není navrhovatelka nadána ani aktivní věcnou legitimací.
10. Odpůrkyně dále uvádí, že pokud jde o nutnost souladu napadeného OOP se zprávou, návrh územního plánu musí ze zadání vycházet, což znamená, že s ním nemusí být zcela v souladu a některé otázky může řešit odlišně. Ani z § 50 odst. 1 stavebního zákona neplyne příkaz, aby byl návrh územního plánu identický s obsahem schváleného zadání (zde zprávy), nýbrž toliko pokyn, aby návrh ze schváleného zadání vycházel. Dle odpůrkyně je zřejmé, že i NSS ve své judikatuře vnímá jako stěžejní fázi veřejné projednání, kdy mohou dotčené subjekty podávat námítky a připomínky. V daném případě je zjevné, že navrhovatelce nebyla právě tato klíčová fáze upřena a právě zde také námitku vznesla. To, že je pro dotčené subjekty klíčové veřejné projednání pro uplatnění jejich práv, je zjevné i z toho, jakým způsobem je koncipováno řešení podstatných úprav územního plánu po veřejném projednání. Pokud dojde k podstatné úpravě, což by mohl být stejný typ úpravy, k jaké došlo po společném jednání, nebude probíhat proces pořizování územního plánu od počátku, ale opakovat se bude pouze veřejné projednání, kde dotčený subjekt dostane dostatečný prostor k obraně svých práv. Za závažné pochybení by se taková úprava návrhu územního plánu jistě brala tehdy, pokud by k ní došlo až po veřejném projednání a to by se neopakovalo.
11. Odpůrkyně nepovažuje uvedení, že „námitka nebyla zohledněna“, namísto „námitka se zamítá“, v odůvodnění napadeného OOP za zásadní pochybení, které by mohlo ovlivnit navrhovatelčinu právní sféru. Rozhodnutí o námitce i jeho odůvodnění splňují všechny zákonné požadavky. Míra odůvodnění odpovídá standardům běžně užívaným v územně plánovací praxi obcí. Změna vycházela především ze skutečnosti, že odpůrkyně byla vázána rozhodnutím v místním referendu. Odpůrkyně neusiluje o zrušení vydaných rozhodnutí a závazných stanovisek. Současně jí není známo, že by pro využití pozemku,

Shodu s prvopisem potvrzuje: Z. V.

kterého se týká napadené OOP, bylo ve prospěch navrhovatelky vydáno pravomocné rozhodnutí. Odpůrkyně nicméně považuje postup stavebního úřadu za natolik problematický, že musí svůj územní plán zpřesnit, aby do budoucna zabránila zjevným excesům při výkladu a aplikaci územního plánu.

12. Odpůrkyně připomíná, že územní plán podléhá změnám v čase. Žádnému vlastníku nezaručuje, že bude jeho pozemek určen k danému funkčnímu využití nebo dokonce, že bude mít stejné regulativy navždy. Omezení vlastníků jsou v rámci územního plánování možná, pokud splňují potřebná kritéria (kritérium přiměřenosti). Odpůrkyně se domnívá, že v případě změny územního plánu bylo kritérium přiměřenosti respektováno. Provedenou změnou byly zpřesněny regulativy v územním plánu za účelem předcházení nežádoucím excesům. Odpůrkyně si uvědomuje, že ke zpřesnění regulace přistoupila na základě výsledků místního referenda, nejedná se však o situaci podobnou té, která byla řešena v rozsudku NSS ze dne 12. 1. 2016, č. j. 2 As 212/2015 - 27, na který poukazuje navrhovatelka. V případě, kdy obec jedná při úpravě regulace v souladu s právními předpisy, může změna regulace obstát, i když zasahuje do vlastnického práva. Je třeba současně posoudit, k jakým účelům bylo dotčený pozemek možno využít před změnou a po změně. Podle názoru odpůrkyně se tento účel nijak nezměnil. Odpůrkyně do změny územního plánu nevložila nový regulativ, ale pouze definovala, co se příkladmo myslí pod pojmem „výroba průmyslového charakteru“. Regulace je nediskriminační, neboť platí pro všechny plochy VD v řešeném území. K námitce porušení legitimního očekávání odpůrkyně uvádí, že neexistuje subjektivní právo na to, aby pozemku byl „určen“ územním plánem režim zamýšlený vlastníkem. Upřesnění regulace není důsledkem libovůle, ale situace, kdy obec se znepokojením sledovala pokusy o umístění záměrů, které byly zjevně v rozporu s méně konkrétními regulativy územního plánu. Odpůrkyně nezpochybňuje, že jistě existují lokality, které jsou vhodné pro provoz betonárny, nepovažuje za ně však plochy s funkčním využitím VD na svém území, a proto jim právě takové funkční využití přiřadila. Není povinností obce, aby na svém území konkrétní podnikatelskou aktivitu podle vůle vlastníka pozemků umožnila. Je v podstatě na vůli obce, jak rozhodne o využití svého území, pokud při tom nevybočí ze zákonných mantinelů.
13. Odpůrkyně navrhuje, aby soud návrh odmítl pro nedostatek aktivní procesní legitimace, případně návrh zamítl.
14. Navrhovatelka v replice uvedla, že odpůrkyně až ve vyjádření k návrhu doplňuje odůvodnění napadeného OOP a rozhodnutí o námitce. Stavební zákon neobsahuje nic jako zpřesnění znění územního plánu. Odpůrkyně jednoznačně provedla změnu podmínek využití ploch s funkčním využitím VD. Navrhovatelka dostatečně vylíčila důvody, které ji vedly k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Odpůrkyně není nadřízeným správním orgánem Městského úřadu Říčany ani soudem, nepodala řádné ani mimořádné opravné prostředky proti společnému povolení a neuplatnila podnět k přezkumu závazného stanoviska. Pokud má být pokyn SJ*13 chápán jako změna schváleného zadání změny územního plánu, tak neměl být návrh změny OOP jen doplněn a „poslán“ do veřejného projednání podle § 52 stavebního zákona, ale měl být doplněn, schválen zastupitelstvem obce a poté ještě vrácen do opětovného společného projednání podle § 50 stavebního zákona. Z odůvodnění napadeného OOP takový postup pořizovatele vůbec nevyplývá. Napadená část tak byla do návrhu změny územního plánu doplněna a následně vydána nezákonně.

15. Ve vyjádření ze dne 23. 1. 2021 navrhovatelka přdestřela judikaturu k otázce přiměřenosti zásahů do vlastnických práv územním plánem a určení funkčního využití ploch a jejich regulace samosprávou obce. V případě, kdy územní plán zasahuje do vlastnického práva, musí soud k uplatněnému návrhovému bodu zkoumat, zda byly dodrženy zásady subsidiarity a minimalizace zásahu. Judikatura sice stále ponechává volbu funkčního využití plochy a s tím spojené stanovení prostorových regulativů (což je otázka řešená v tomto sporu) na obcích, ale stále více akcentuje potřebu dodržovat kontinuitu územního plánování. Je nutné, aby pořizovatel přihlížel i k tomu, jak se mění stavební záměr vlastníka pozemku a územní plán nepoužíval k tomu, aby záměry územním plánem dříve aprobované označoval za nežádoucí a stanovením nových nepřípustných využití či prostorových regulativů ploch mařil. Dotčené osoby musí mít možnost spolehnout se na určitou stálost územně plánovací dokumentace, respektive kontinuitu jejího vývoje, protože jedině tak jí mohou přizpůsobit své záměry. Odpůrkyně narychlo a bez zákonem vyžadovaného opakovaného společného projednání a bez posouzení, zda došlo k relevantní změně okolností oproti předchozímu znění územního plánu, pouhým pokynem pořizovatele SJ*13 upravila návrh změny územního plánu a stanovila nové regulativy ploch VD. Odpůrkyně tak učinila zjevně za účelem zmaření navrhovatelčina záměru.
16. V replice k vyjádření ze dne 27. 1. 2021 odpůrkyně uvedla, že společné povolení pozbylo platnosti. Městský úřad Říčany sice rozhodnutím ze dne 7. 2. 2020 rozhodl o prodloužení lhůty pro dokončení stavby, na základě odvolání odpůrkyně však Krajský úřad Středočeského kraje toto rozhodnutí zrušil a věc vrátil městskému úřadu k novému projednání (rozhodnutí ze dne 15. 5. 2020, č. j. 068472/2020/KUSK). Odpůrkyně nechápe, proč navrhovatelka mate soudní řízení tvrzením, že existuje pravomocné rozhodnutí o umístění a povolení stavby, pokud opak je pravdou (a tato skutečnost jí musí být známa). Pro navrhovatelčin záměr v současnosti neexistuje platné rozhodnutí, které by jej umísťovalo nebo povolovalo. Odpůrkyně dodala, že si neumí představit, jak jinak by mohla vypadat kontinuita územního plánování, než je tomu v posuzované věci. Dotčená plocha má totéž funkční využití před změnou i po ní. Navrhovatelčin záměr nebylo možno v dané ploše umístit ani před změnou územního plánu, k zásahu do vlastnického práva nemohlo dojít. Tomu odpovídá i původní snaha navrhovatelky změnit funkční využití pozemku na VS – výroba a skladování. V případě změny územního plánu neexistuje absolutní povinnost ponechat regulaci naprosto beze změny. Je možno napravit nedostatky, které má stávající územní plán (nekonkrétnost regulace). Odpůrkyně si je vědoma, že ji výsledek místního referenda zavázal, aby v samostatné působnosti tento výsledek prosadila. K tomuto kroku nicméně nepřistoupila bezhlavě, posuzovala naopak, zda nedojde k nepřiměřenému zásahu do vlastnických práv a zda bude změna v souladu se zákonem. Odpůrkyně si přesto klade otázku, jak mají v případě takového výsledku referenda postupovat, pokud by postup zvolený odpůrkyní nebyl správný.
17. Při jednání dne 17. 2. 2021 setrvali účastníci na svých procesních stanoviscích. Navrhovatelka zpochybňuje zákonnost procesu pořizování opatření obecné povahy, podle jejího názoru mělo proběhnout po úpravě pokynů nové společné projednání návrhu. Vypořádání své námitky považuje za nepřezkoumatelné a vnitřně rozporné. Změna územního plánu je diskriminační a selektivní, vedena snahou zabránit jejímu záměru. Navrhovatelka opětovně odkázala na judikaturu citovanou ve třetím vyjádření a poukázala na charakteristiky lokality, ve které hodlala halu pro výrobu betonových výrobků umístit (nezastavěná oblast s dobrou návazností na infrastrukturu). Odpůrkyně připomněla, k jakému účelu mají být využívány plochy VD a VS, poukázala na řízení vedené u zdejšího

Shodu s prvopisem potvrzuje: Z. V.

soudu pod sp. zn. 55 A 10/2020 a zdůraznila, že klíčovou fází procesu pořizování územního plánu je veřejné projednání.

18. Soud při jednání provedl důkaz rozhodnutím Městského úřadu Říčany ze dne 7. 2. 2020, č. j. 23564/2020-MURI/OSÚ/1465, kterým byla povolena změna stavby před dokončením (jde o změnu stavby prodejního skladu šterkopísku dle společného povolení) spočívající výhradně v prodloužení lhůty pro dokončení stavby do 10. 5. 2022. Soud dále provedl důkaz rozhodnutím Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 15. 5. 2020, č. j. 068472/2020/KUSK, kterým bylo rozhodnutí městského úřadu ze dne 7. 2. 2020 zrušeno a věc mu vrácena k novému projednání. Krajský úřad v odůvodnění rozhodnutí uvedl, že žádost o prodloužení lhůty k dokončení stavby byla podána více než 4 měsíce po pozbytí platnosti společného povolení (tedy po 10. 5. 2019). Stavba dosud nebyla zahájena. Argumentace, podle které došlo k zahájení stavby uložením šesti kusů panelů v prostoru navržené zpevněné plochy je účelová. Stavebník stavebnímu úřadu neoznámil zahájení stavby, její vytyčení ani odpovědnou osobu zhotovitele. Dalším provedeným důkazem bylo rozhodnutí Městského úřadu Říčany ze dne 11. 11. 2020, č. j. 318960/2020-MURI/OSÚ/1465, kterým bylo zastaveno řízení o žádosti o povolení změny stavby před dokončením, neboť zanikl právní titul jejího uplatnění (společné povolení).
19. Další dokazování soud neprováděl, jelikož veškeré listiny navržené jako důkaz jsou součástí předloženého spisu, kterým není třeba dokazování provádět, neboť jde o podklad pro rozhodování správního soudu (srov. rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008 – 117, č. 2383/2011 Sb. NSS), resp. šlo o důkazní návrhy, jejichž provedení považoval soud pro posouzení návrhu za nadbytečné (jde zejména o vyjádření ke změně stavby před dokončením ze dne 5. 2. 2020, oznámení o zahájení stavebního řízení ze dne 2. 12. 2020, informace z informačního systému EIA k betonárně Dobřejovice, žádost o vydání vyjádření ke změně stavby před dokončením, územní plán obce Jesenice a odvolání odpůrkyně proti rozhodnutí o změně stavby před dokončením).

Skutková zjištění plynoucí z předložené dokumentace

20. Soud se při zjišťování podstatných skutkových okolností zaměřil na vývoj lokality Z2-7 (resp. Z 35) v průběhu pořizování změny územního plánu, neboť právě tato lokalita měla být určena k umístění betonárny.
21. Zastupitelstvo odpůrkyně usnesením č. 2015/05/04 ze dne 29. 1. 2015 schválilo pořízení zprávy o uplatňování územního plánu od jeho vydání a současně změny územního plánu na základě pokynů pro zpracování návrhu změny územního plánu, které budou součástí zprávy. Návrh zprávy zastupitelstvo schválilo dne 19. 11. 2015, a to bez lokality Z2-7.
22. Ze zápisu ze zasedání zastupitelstva odpůrkyně dne 26. 5. 2016 vyplývá, že navrhovatelka předložila návrh na změnu územního plánu u pozemku p. č. x spočívající ve změně využití pozemku dosud určeného na plochy zemědělské – orná půda (NZ) na pozemek určený pro průmyslovou zónu s konkrétním využitím na výrobu betonových směsí. Na základě tohoto návrhu zastupitelstvo na svých zasedáních dne 26. 5. 2016 a dne 23. 6. 2016 schválilo doplnění (změnu) zprávy o lokalitu Z2-7 takto: „*lokalita Z2-7 – požaduje se prověřit změnu využití u pozemku p. č. 782 z plochy zemědělské – orná půda (NZ) na plochu výroby a skladování – výroba betonových směsí.*“
23. Pořizovatel na základě usnesení zastupitelstva ze dne 26. 5. 2016, 23. 6. 2016 a 18. 7. 2016 zpracoval úplné znění zprávy platné k 18. 7. 2016. Podle tohoto znění zprávy byl v srpnu

Shodu s prvopisem potvrzuje: Z. V.

2016 vypracován návrh změny územního plánu a vyhodnocení jeho vlivů na udržitelný rozvoj území pro společné jednání. Podle návrhu měla být do kapitoly Ac2. *Vymezení zastavitelných ploch* doplněna položka „Z 35, lokalita změny č. 2 – rozloha 2,380 ha – plochy výroby a skladování – VS“. Do kapitoly Ac5. *Přehled navrhovaných ploch* měla být doplněna položka „VS plocha výroby a skladování – 2,38 ha“. Návrh dále stanovil regulativy této nové položky. Lokalita Z2-7 (Z 35) byla podle upraveného návrhu umístěna na pozemku p. č. x. Návrh podrobně odůvodňoval, proč je dán veřejný zájem na vynětí tohoto pozemku ze zemědělského půdního fondu (I. třída ochrany).

24. Společné jednání o návrhu změny se uskutečnilo dne 11. 10. 2016. Do 10. 11. 2016 bylo možné uplatňovat připomínky a stanoviska dotčených orgánů. Krajský úřad Středočeského kraje upozornil ve svém stanovisku č. j. 18076312016/KUSK ze dne 7. 12. 2016 na nedostatky návrhu. Pro posuzovanou věc je relevantní nedostatek vytýkaný ve vztahu k ploše Z2-7, kde bylo navrhováno funkční využití VS – plocha výroby a skladování – výroba betonových směsí (pro pozemek p. č. x). Krajský úřad nesouhlasil s vynětím pozemku ze zemědělského půdního fondu.
25. Zastupitelstvo usnesením č. 2017/31/05 ze dne 18. 5. 2017 schválilo na základě navrhovatelčina podnětu ze dne 12. 4. 2017 změnu zprávy tak, že se text odstavce „*Návrhy na pořízení změny územního plánu*“ subkapitoly 6.4 „*Požadavky obce*“ kapitoly 6 „*Pokyny pro zpracování návrhu změny č. 2 územního plánu v rozsahu zadání změny*“, změnil na znění „*Požaduje se prověřit změnu využití pozemku p. č. x ze stabilizované plochy drobné a řemeslné výroby a skladování (VD) na plochu výroby a skladování pro stavbu míchacího centra betonových směsí – betonárku*“. Takto tedy mělo dojít k přemístění řešeného území lokality Z2-7 z pozemku p. č. x na pozemek p. č. x, čímž měl být eliminován nový zábor zemědělského půdního fondu. Ze zápisu z jednání zastupitelstva vyplývá, že k uvedené změně zprávy došlo v souvislosti s uzavřením smlouvy mezi navrhovatelkou a odpůrkyní (schválené zastupitelstvem dne 16. 2. 2017). Navrhovatelka v této smlouvě deklarovala svůj zájem na pozemku p. č. x postavit betonárku, která však vyžaduje změnu stávajícího zařazení pozemku z VD (drobná řemeslná výroba a skladování) na VS (výroba a skladování). Současně se zavázala poskytnout obci dar ve výši 3 miliony Kč splatný po provedení požadované změny územního plánu a 200 000 Kč ročně po kolaudaci betonárky. Na tomto pozemku je již pravomocně povolena stavba skladu štěrkopísku a je vyňat ze zemědělského půdního fondu. Dar se vztahuje pouze ke změně územního plánu „z VD na VS“.
26. Na základě usnesení zastupitelstva odpůrkyně ze dne 21. 9. 2017 bylo ve dnech 20. a 21. 10. 2017 konáno místní referendum o otázce: „*Souhlasíte s tím, aby obec Dobřejovice bezodkladně podnikla veškeré kroky v samostatné působnosti, aby nemohlo dojít k výstavbě betonárny v katastrálním území Dobřejovice?*“ Z celkového počtu osob oprávněných k hlasování (689) se účastnilo 475 osob. Platně odevzdaných lístků bylo 467, z nichž 372 hlasovalo pro odpověď „ano“ a 95 pro odpověď „ne“. Soudu je z jeho úřední činnosti známo, že návrh na vyslovení neplatnosti rozhodnutí v tomto místním referendu byl zamítnut (usnesení zdejšího soudu ze dne 27. 11. 2017, č. j. 43 A 2/2017 – 34). Zastupitelstvo následně pověřilo určeného zastupitele, aby ve spolupráci s pořizovatelem prosazoval výsledek místního referenda (usnesení č. 2018/40/12 ze dne 1. 3. 2018).
27. Fáze společného jednání byla ukončena až dne 29. 5. 2019, kdy pořizovatel na základě vyhodnocení výsledků společného jednání a závěrů pořizovatele uvedených ve „*Vyhodnocení společného jednání o návrhu změny č. 2 územního plánu Dobřejovic*“

Shodu s prvopisem potvrzuje: Z. V.

stanovil pokyny pro úpravu návrhu změny územního plánu po společném jednání. Pořizovatel dne 29. 5. 2019 požádal zpracovatele o zpracování návrhu změny podle těchto pokynů.

28. Pokynem SJ*1 bylo stanoveno vypustit z návrhu změny územního plánu lokalitu Z2-7, a to na základě vyhodnocení výsledků společného jednání a výsledku výše uvedeného místního referenda. Výsledek místního referenda se dále promítl do bodu SJ*13 pokynů po společném jednání, který zněl: V nepřipustných funkcích plochy drobná a řemeslná výroba a skladování (VD) kapitoly Af „*Stanovení podmínek pro využití ploch s rozdílným způsobem využití*“ textové části územního plánu doplnit znění odrážky „*výroba průmyslového charakteru,*“ před čárkou o text: „*(zejména výroba betonových směsí a výrobků z betonu, výroby asfaltových směsí, stavebních hmot apod.)*“ a dále za tuto odrážku doplnit novou odrážku: „*zpracování a úpravy surovin (zejména úpravy a zpracování kamene, šterku, kovů apod.)*“.
29. V srpnu 2019 byl pořizovateli předán upravený návrh a vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj pro veřejné projednání, které proběhlo dne 23. 9. 2019. Návrh v části Af bodu 15 plně převzal požadavky vyplývající z pokynů SJ*1 a SJ*13. Navrhovatelka uplatnila v zákonné sedmidenní lhůtě (dne 24. 9. 2019) námitky, jejichž obsah byl v zásadě shodný s nyní projednávaným návrhem.
30. Dne 5. 12. 2019 byl návrh změny předložen zastupitelstvu odpůrkyně společně s odůvodněním a návrhem na její vydání. Změna byla vydána opatřením obecné povahy s účinností k 28. 12. 2019. Změnou se mimo jiné doplňuje textová část územního plánu v kapitole Af. Součástí odůvodnění bylo rovněž rozhodnutí o námitkách, v jehož úvodu je uvedeno, že „námitce se nevyhovuje“. V odůvodnění odpůrkyně rozsáhle popsala proces přijímání napadeného OOP a uvedla, že vypuštění lokality Z2-7 z návrhu změny územního plánu a zpřesnění podmínek využití plochy VD je platné pro celé území obce, tedy nejenom pro pozemek p. č. x, „*a je aplikací výsledku místního referenda a odůvodněno je procesní ekonomikou*“. Zpřesnění podmínek využití plochy VD bylo specifikováno pořizovatelem do bodu SJ*13, „*protože nepřipustné využití „výroba průmyslového charakteru“ již v dnešních pojmových souvislostech neobstojí a byla potřeba jej zpřesnit, aby se předešlo excesům při výkonu státní správy, které nelze považovat za vydané v souladu s charakterem plochy VD, která má sloužit k soustředění služeb, zařízení obchodu, ke skladování a spediční činnosti, k nerušící malovýrobě, jak je zřejmé z podatelem námitky předloženého společného povolení stavby „Prodejní sklad šterkopísku Dobřejovice“ (...)*“.
31. Ze společného povolení vydaného Městským úřadem Říčany dne 5. 4. 2017, č. j. 18611/2017-MURI/OSÚ/00496, které bylo (stejně jako závazné stanovisko ze dne 9. 4. 2019) přílohou námitek uplatněných navrhovatelkou, vyplývá, že jím bylo rozhodnuto o umístění stavby „Prodejní sklad šterkopísku Dobřejovice“ na pozemku p. č. x sestávající ze zpevněných ploch, retenční a usazovací jímky, hygienického a provozního zázemí, oplocení, jímky na užitkovou vodu, zásobníků kameniva, areálové kanalizace, areálových rozvodů z jímky, rozvodů nízkého napětí a sjezdu na komunikaci vydáno stavební povolení na tuto stavbu. Právní moci společné povolení nabylo dne 10. 5. 2017. V souladu s § 93 odst. 1 a § 115 odst. 4 stavebního zákona byla platnost společného povolení stanovena na 2 roky ode dne nabytí právní moci.
32. Městský úřad Říčany v souhlasném závazném stanovisku ze dne 9. 4. 2019, č. j. 34682/2018-MURI//OU-PRR/1175, k záměru „Hala pro výrobu betonových výrobků

Shodu s prvopisem potvrzuje: Z. V.

v prostoru prodejního skladu štěrkopísku“ na pozemku p. č. x, uvedl, že „*předložený záměr je v souladu s platným územním plánem Dobřejovice. Záměr se nachází v zastavěném území v ploše „VD – Drobná a řemeslná výroba a skladování“.*

Splnění procesních podmínek

33. Soud se nejprve zabýval otázkou, nebrání-li projednání návrhu překážka věci rozsouzené. V takovém případě by musel být návrh odmítnut na základě § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Soudu je totiž z jeho úřední činnosti známo, že řízení o návrhu na zrušení části totožného opatření obecné povahy bylo u tohoto soudu vedeno pod sp. zn. 55 A 10/2020 (návrh podán spolkem *Za naše Dobřejovice, z.s.*). Jedním z návrhových bodů byla v tomto řízení napadena totožná část změny územního plánu, kterou nyní napadá též navrhovatelka, nicméně v této části byl návrh ve věci sp. zn. 55 A 10/2020 vzat zpět a řízení o něm zastaveno. Soud proto dospěl k závěru, že v daném případě není založena překážka věci rozsouzené.
34. Soud dále ověřil, že návrh na zrušení napadeného OOP byl podán včas (§ 101b odst. 1 s. ř. s.), osobou k tomu oprávněnou (§ 101a odst. 1 s. ř. s.) a obsahuje všechny zákonem požadované náležitosti (§ 37 odst. 2 a 3 a § 101b odst. 2 s. ř. s.). Při přezkoumání napadeného OOP soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl ke dni jeho vydání (§ 101b odst. 3 s. ř. s.). Při rozhodování byl soud vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.).
35. Soud se neztotožnil s názorem odpůrkyně ohledně nedostatku aktivní procesní legitimace navrhovatelky. Ta v návrhu logicky konsekventně a myslitelně tvrdí možnost dotčení její právní sféry napadeným opatřením obecné povahy. Navrhovatelka má přímý a nezprostředkovaný vztah k části území regulované změnou územního plánu (je vlastníkem pozemku p. č. x v katastrálním území Dobřejovice) a současně tvrdí, že napadená část změny územního plánu zpřesněním a doplněním nepřipustných funkcí v ploše VD, v níž leží též navrhovatelčin pozemek, znemožní realizaci jejího podnikatelského záměru (výstavbu haly pro výrobu betonových výrobků v prostoru prodejního skladu štěrkopísku). Byť odpůrkyně rezolutně popírá navrhovatelčina tvrzení, soud se může jejich pravdivostí zabývat až při věcném posouzení návrhu (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 29. 5. 2019, č. j. 2 As 187/2017 – 264, č. 3903/2019 Sb. NSS). Otázku aktivní procesní legitimace jako podmínku přípustnosti návrhu totiž nelze směšovat s otázkou aktivní věcné legitimace, tedy s otázkou jeho důvodnosti. Přípustný je ten návrh, který obsahuje zákonem požadovaná (tedy mj. myslitelná a logicky konsekventní) tvrzení. Není však nutné, aby tato tvrzení byla pravdivá. Pravdivost tvrzení je však naopak zásadní pro posouzení důvodnosti návrhu – to se však již zkoumá v řízení ve věci samé, nikoli při posuzování přípustnosti (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120, č. 1910/2009 Sb. NSS).

Posouzení návrhu soudem

Dotčení navrhovatelčinych práv napadeným OOP

36. Soud s ohledem na shora uvedené přistoupil v první řadě k posouzení otázky, zda je navrhovatelčina tvrzení o zásahu do jejího vlastnického práva změnou územního plánu pravdivé. Pouze v případě, kdy by soud takové dotčení shledal, mohl by se následně zabývat námitkami zpochybňujícími zákonnost procesu pořizování a přijímání napadeného OOP a jeho proporcionalitou.

Shodu s prvopisem potvrzuje: Z. V.

37. Navrhovatelka zásah do svého vlastnického práva a práva na podnikání spatřuje ve skutečnosti, že jí napadená změna územního plánu znemožní na pozemku p. č. x realizovat záměr spočívající v umístění „haly pro výrobu betonových výrobků v prostoru prodejního skladu šterkopísku“. Podle navrhovatelky územní plán ve znění před nabytím účinnosti změny územního plánu umístění takového záměru nezapovídal.
38. Za účelem posouzení pravdivosti tvrzení o zkrácení navrhovatelčiných práv je tedy třeba zabývat se otázkou, jaká byla právní pozice navrhovatelky před vydáním napadeného opatření obecné povahy, tj. zda byla navrhovatelka oprávněna umístit na pozemku p. č. x halu pro výrobu betonových výrobků.
39. Mezi účastníky řízení není sporu o tom, že změnou územního plánu nedošlo ke změně ve vymezení plochy s rozdílným způsobem využití, ve které se nachází navrhovatelčin pozemek p. č. x. Jak před účinností opatření obecné povahy, tak po ní se tento pozemek stále nacházel ve funkční ploše VD – drobná a řemeslná výroba, skladování.
40. Územní plán ve znění účinném před nyní napadenou změnou (územní plán vydaný dne 8. 12. 2010, účinný od 24. 12. 2010, ve znění změny č. 1 vydané dne 21. 5. 2014, účinné od 6. 6. 2014) v části Af (Stanovení podmínek pro využití ploch s rozdílným způsobem využití) u ploch VD – drobná řemeslná výroba a skladování, která již tehdy zahrnovala navrhovatelčin pozemek p. č. 759, stanovil jako základní funkční využití: „*slouží k soustředění výrobních a nevýrobních služeb, zařízení obchodu, ke skladování a spediční činnosti, k nerušící malovýrobě*“. Mezi vhodnými a převládající funkcemi mimo jiné uváděl: „*prodejní sklady (nábytek aj.)*“ a „*malé výrobní objekty s nerušícím provozem*“, mezi nepřipustné funkce mimo jiné patřily (důraz přidán): „*veškeré stavby a činnosti nesouvisející s hlavním a přípustným využitím*“, „*výroba průmyslového charakteru*“, „*rozsáhlé skladové areály, logistická centra s vysokými nároky na dopravní obsluhu*“ a „*veškeré stavby a činnosti, jejichž negativní účinky, včetně související dopravní obsluhy, překračující nad přípustnou míru limity uvedené v příslušných předpisech, zasahují za hranice areálu*“.
41. Podle soudu je již z prostého jazykového výkladu shora citovaných ustanovení zjevné, že i před účinností napadeného opatření obecné povahy územní plán zapovídal umístění záměru typu „*hala pro výrobu betonových výrobků (betonárna)*“ ve funkční ploše VD, neboť mezi nepřipustnými funkcemi této plochy figurovala též „*výroba průmyslového charakteru*“. Ačkoli územní plán pojem „výroba průmyslového charakteru“ přesněji nedefinuje, lze podle soudu vycházet z toho, že jako průmyslovou je nutno vnímat takovou výrobu, při které se pomocí technologií získávají a zpracovávají suroviny na konečné výrobky. Takovému vymezení hala pro výrobu betonových výrobků bezesporu odpovídá.
42. Pokud změna územního plánu do části územního plánu doplnila k odrážce „výroba průmyslového charakteru“ text „*(zejména výroba betonových směsí a výrobků z betonu, výroby asfaltových směsí, stavebních hmot apod.)*“, je nutné takové doplnění skutečně vnímat pouze jako zpřesnění jedné z dosavadních nepřipustných funkcí, resp. vyzdvižení jednoho konkrétního typu průmyslové výroby, kterou však územní plán v ploše VD již dříve obecně zapovídal a zapovídá i nadále. Obdobně je tomu též v případě doplnění odrážky „zpracování a úpravy surovin“ – z pohledu navrhovatelky ani doplnění této odrážky totiž nic nemění na závěru, že již předcházející znění územního plánu výrobu průmyslového charakteru (tedy včetně betonárny) zapovíдалo. Ať by tedy k uvedenému doplnění kapitoly Af (bod 15) došlo, či nikoli, navrhovatelčina situace by z hlediska možnosti umístit v dané ploše betonárnu byla stále shodná.

43. Shora uvedený závěr, tedy že umístění betonárny v ploše VD bylo i podle předcházejícího znění územního plánu nepřipustné, podporuje též systematické zařazení této nepřipustné funkce. Nepřipustná funkce „výroba průmyslového charakteru“ je stanovena pro plochu VD – *drobná a řemeslná výroba a skladování*. V souladu se základním funkčním využitím by do dané plochy měly být umísťovány primárně výrobní a nevýrobní služby, zařízení obchodu, skladování, spediční činnost a nerušící malovýroba. Podle soudu by tedy vždy mělo jít o umísťování malých (*drobných*) výrobních objektů, resp. objektů pro *řemeslnou výrobu*. Ani jedné z těchto charakteristik však hala o rozměrech cca 20 m x 43 m a výšky 10,5 m pro mechanickou výrobu betonových výrobků, jejíž součástí má být poloautomatická linka na výrobu betonových výrobků a 4 venkovní sila, ve kterých dochází k výrobě betonové směsi (srov. popis záměru v souhlasném závazném stanovisku), neodpovídá.
44. Daný závěr podporuje též skutečnost, že územní plán v předcházejícím znění (a koneckonců ani ve znění aktuálním) nezahrnoval žádnou plochu s funkčním využitím VS – výroba a skladování. Právě plochy výroby a skladování podle § 11 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, zahrnují zpravidla pozemky staveb a zařízení pro výrobu a skladování, například pro těžbu, hutnictví, těžké strojírenství, chemii, skladové areály, pozemky zemědělských staveb a pozemky související veřejné infrastruktury. Podle § 3 písm. e) vyhlášky č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, je stavbou pro výrobu a skladování stavba určená pro průmyslovou, řemeslnou nebo jinou výrobu, popřípadě služby mající charakter výroby, a dále pro skladování výrobků, hmot a materiálů. Pod takový typ staveb lze podle soudu jednoznačně zařadit též záměr typu „betonárna“ (hala pro průmyslovou výrobu betonových výrobků).
45. Je tedy zjevné, že již v původním znění územní plán nezahrnoval žádnou plochu, která by umožňovala výrobu průmyslového charakteru (územní plán tedy výrobu takového charakteru na území obce fakticky vylučoval). Tento právní stav zjevně vyjadřoval přístup odpůrkyně, která prostřednictvím územně plánovací dokumentace hodlala zamezit umísťování jakýchkoli záměrů spadajících pod pojem výroba a skladování. Na tomto přístupu se ani přijetím napadeného OOP nic nezměnilo, což potvrzuje též odůvodnění změny územního plánu, z jehož čl. 2.3.2. (Základní koncepce rozvoje území obce, ochrany a rozvoje jeho hodnot) vyplývá, že „*změna č. 2 nemění základní koncepci rozvoje obce, stanovenou ve schváleném ÚP Dobřejovic. (...)*“.
46. Z hlediska možného dotčení navrhovatelčiných práv a zasažení jejího legitimního očekávání je přitom podle soudu zásadní, že z navrhovatelčina postupu v procesu pořizování změny územního plánu, jak byl v podstatných bodech shora rekapitulován, jednoznačně vyplývá, že si byla dobře vědoma skutečnosti, že případné umístění zamýšleného záměru (betonárny) bude umožňovat pouze plocha se stanoveným způsobem využití VS – výroba a skladování, a nikoli plocha VD, do níž byl zařazen též její pozemek.
47. Právě na základě navrhovatelčiny iniciativy byla totiž do návrhu včleněna lokalita Z2-7. Navrhovatelka původně požadovala její umístění na pozemek p. č. x, jehož funkční využití mělo být změněno ze zemědělské půdy na VS (takto byl také požadavek na základě usnesení zastupitelstva odpůrkyně ze dne 26. 5. 2016 a dne 23. 6. 2016 promítnut do zprávy). Vzhledem k negativnímu stanovisku krajského úřadu k záboru zemědělské půdy související s realizací takové změny následně došlo ke změně navrhovatelčina požadavku. Namísto pozemku p. č. x mělo dojít k prověření možného umístění betonárny na

Shodu s prvopisem potvrzuje: Z. V.

pozemku p. č. x při současné změně jeho funkčního využití z VD na VS, a to poté, co navrhovatelka s odpůrkyní uzavřela smlouvu, na jejímž základu měla odpůrkyně vyvíjet snahu o změnu způsobu využití plochy VD na VS, jejíž úspěch byl podmínkou pro poskytnutí daru ze strany navrhovatelky.

48. Z uvedeného je podle soudu zřejmé, že žalobkyně musela být srozuměna se skutečností, že (ani) podle stavu územního plánu před účinností napadené změny nebylo možno ve funkční ploše VD požadovaný záměr spočívající v umístění haly na výrobu betonových výrobků umístit. Proto usilovala o změnu funkčního využití z plochy VD na VS (nejprve u pozemku p. č. x a následně p. č. x), která by umístění daného záměru umožnila. Pro navrhovatelku tedy nemohlo být zpřesnění vymezení nepřípustných funkcí plochy VD nijak překvapivé, neboť sama bezesporu věděla o tom, že funkční plocha VD umístění betonárny neumožňuje.
49. Pokud ke změně funkčního využití pozemku z VD na VS nakonec nedošlo, nemohlo dojít ani k zásahu do navrhovatelčinych práv. Navrhovatelka se fakticky může cítit dotčena tím, že její pozemek nebyl i přes její požadavky vznesené v průběhu pořizování změny územního plánu nově zařazen do plochy VS, ale byl ponechán v ploše VD, čímž jí i nadále bude znemožněno umístit zde zamýšlený záměr haly na výrobu betonových výrobků. S ohledem na neexistenci subjektivního práva na zařazení pozemku do požadované funkční plochy však takové navrhovatelkou negativně pocítované dotčení nemůže vést k závěru o zkrácení jejího vlastnického práva (či práva na podnikání), a tedy k závěru o její věcné legitimaci. Vydáním opatření obecné povahy nedošlo k takové změně nepřípustných funkcí v ploše VD oproti způsobu jejich faktického užívání v době před vydáním opatření obecné povahy, která by navrhovatelce nově znemožnila na daném pozemku realizovat zamýšlený záměr. Vlastník pozemku nemá individuální subjektivní právo na schválení konkrétní úpravy územního plánu dle jeho požadavku (shodně též rozsudek NSS ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008 – 51, dále rozsudek ze dne 18. 11. 2010, č. j. 7 Ao 5/2010 – 68), neexistuje ani nárok na změnu funkčního využití pozemku (rozsudek NSS ze dne 26. 5. 2010, č. j. 8 Ao 1/2007 – 94).
50. Veškeré shora uvedené úvahy lze tedy shrnout tak, že se napadená změna územního plánu v žádném směru nemohla negativně dotknout navrhovatelčiny právní sféry, neboť její právní postavení (z hlediska možnosti umístit na pozemku p. č. x halu pro výrobu betonových výrobků) se oproti původní regulaci obsažené v územním plánu nezměnilo.
51. S ohledem na shora uvedené proto soud považuje za nadbytečné podrobněji se vyjadřovat k závěrům judikatury citované navrhovatelkou v jejím podání ze dne 23. 1. 2021. Veškerá zde citovaná rozhodnutí totiž vychází z předpokladu, že přijetím územního plánu (resp. jeho změny) došlo k dotčení (zásahu) do vlastnického práva navrhovatele. Jak však soud dovodil výše, k takové situaci v nyní projednávané věci nedošlo. Navrhovatelkou citovanou judikaturu proto nelze v její věci aplikovat.
52. Soud nezpochybňuje navrhovatelčino tvrzení, že změna územně plánovací dokumentace musí respektovat pravomocná územní a stavební povolení, která představují limity využití území ve smyslu § 26 odst. 1 stavebního zákona. Podle tohoto ustanovení musejí být limity využití území obsaženy v územně analytických podkladech, které jsou podle § 25 stavebního zákona podkladem k pořizování územně plánovací dokumentace. *„Koncept územního plánu tak musí respektovat vydaná pravomocná územní rozhodnutí a stavební povolení. Platnost územních rozhodnutí, případně stavebních povolení je omezena toliko dobou*

Shodu s prvopisem potvrzuje: Z. V.

jejich platnosti a nemůže být proto narušena jejich nezařazením do územního plánu.“ (rozsudek NSS ze dne 12. 9. 2012, č. j. 1 As 107/2012 – 139, č. 2742/2013 Sb. NSS). Územní plán má především reflektovat reálný stav území. Je-li vlastník pozemku držitelem pravomocného územního rozhodnutí, je přinejmenším vhodné, aby v nově pořizovaném územním plánu byla na pozemku vymezena plocha odpovídající obsahu územního rozhodnutí (rozsudek NSS ze dne 31. 8. 2017, č. j. 4 As 118/2017 – 60). Byť tyto závěry nejsou absolutní, neboť nová územněplánovací dokumentace působí výlučně do budoucna a nemá žádný vliv na účinky pravomocných rozhodnutí o umístění stavby, natož na pravomocná stavební povolení a kolaudační souhlasy (k tomu viz rozsudky NSS ze dne 9. 12. 2010, č. j. 5 Ao 6/2010 – 65, ze dne 25. 9. 2013, č. j. 1 AOs 3/2013 – 58, aj.), měla by se obec při pořizování územního plánu odchýlit od pravomocných územních rozhodnutí pouze ze závažných důvodů.

53. Navrhovatelka tvrdí, že byla dotčena ve svém legitimním očekávání, neboť změna územního plánu „napadá, resp. ruší“ již vydaná rozhodnutí. Navrhovatelka spojuje své legitimní očekávání vyplývající z individuálních správních aktů s vydaným společným povolením a dále se závazným stanoviskem.
54. Ve vztahu ke společnému povolení soud předesílá, že z dokazování provedeného při jednání vyplynulo, že v okamžiku vydání územního plánu, t j. k 12. 12. 2019 již společné povolení nebylo platné (jeho platnost skončila uplynutím dvou let od právní moci, tj. 10. 5. 2019). Navrhovatelce tak v tomto okamžiku z daného rozhodnutí neplynula žádná práva a současně toto rozhodnutí nepředstavovalo limit využití území ve smyslu shora citované judikatury. Pro posouzení nynější věci je pak podstatné, že navrhovatelka nemožnost umístění prodejního skladu štěrkopísku v důsledku napadeného OOP nenamítá. Její výtky směřují výhradně k nemožnosti umístit v dané lokalitě betonárnu (halu pro výrobu betonových výrobků). Z hlediska možnosti, resp. nemožnosti umístit prodejní sklad štěrkopísku navrhovatelka ve svém návrhu žádnou argumentaci nepředestírá. V každém případě je nutno shrnout, že změna územního plánu nezpůsobila „zrušení“ společného povolení ani nepopřela práva, která žalobkyni z tohoto povolení vyplývala. K pozbytí těchto práv totiž došlo v důsledku uplynutí platnosti povolení podle § 94z stavebního zákona, nikoli v důsledku nabytí účinnosti napadeného OOP.
55. Co se týče závazného stanoviska podle § 96b stavebního zákona, to není, jak správně poukázala též odpůrkyně, na rozdíl od rozhodnutí správním aktem zakládajícím či měnícím práva a povinnosti jeho adresátů. Zatímco rozhodnutí je aktem adresovaným účastníkům řízení a směřuje vně veřejné správy, zavazuje účastníky řízení a též orgány veřejné správy, nabývá právní moci a zakládá překážku věci pravomocně rozhodnuté, závazné stanovisko není primárně určeno účastníkům řízení, nýbrž směřuje především k orgánu veřejné správy, který vydává finální rozhodnutí. Nezavazuje přímo účastníky řízení, navenek působí nepřímou teprve prostřednictvím finálního aktu, pro jehož výrok je závazné, nenabývá právní moci a nezakládá překážku věci pravomocně rozhodnuté (srov. rozsudek NSS ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 68/2008 – 126, bod 34). Závazné stanovisko tedy není (na rozdíl od územního rozhodnutí či stavebního povolení) ani limitem využití území, který by musel územní plán reflektovat. Samotné závazné stanovisko navrhovatelce nezakládá právo na to, aby na svém pozemku umístila betonárnu. Teprve tehdy pokud by před nabytím účinnosti změny územního plánu bylo vydáno rozhodnutí o umístění stavby haly pro výrobu betonových výrobků, které by vycházelo z územního plánu účinného v době vydání rozhodnutí, pak by účinností změny,

se kterou by bylo v rozporu, své účinky nepozbylo. Tato eventualita je však ve vztahu k právě řešené námitce jen teoretická, neboť takové využití pozemku p. č. x neumožňoval ani předchozí územní plán a žádné takové rozhodnutí navrhovatelce vydáno nebylo. Přitom právě pouze územní rozhodnutí o umístění stavby zakládá veřejné subjektivní právo umístit na konkrétním pozemku stavbu o definovaných parametrech.

56. K závaznému stanovisku lze ještě poznamenat, že zatímco činnost stavebních úřadů je výkonem státní správy spadajícím do přenesené působnosti obce, územní plánování je výkonem samosprávy spadající do samostatné působnosti obce. Z toho neplyne, že by akty vydané v jedné z působností nezavazovaly odpůrkyni v působnosti druhé (jak již bylo uvedeno, platné územní rozhodnutí by navrhovatelka mohla realizovat bez ohledu na pozdější změnu územně plánovací dokumentace, současně jí však nemůže být vydáno územní rozhodnutí v rozporu s regulativy platného územního plánu), nicméně se však nelze domnívat, že by veškeré úkony učiněné v rámci státní správy do budoucna zavazovaly či omezovaly odpůrkyni ve výkonu její samostatné působnosti. To platí tím spíše pro oblast územního plánování, která je velmi dynamická. Přehnaný důraz na legitimní očekávání by tak mohl zcela vyprázdnit právo obce uspořádat si své území dle svých potřeb.
57. Soud s ohledem na vše shora uvedené uzavírá, že navrhovatelka není věcně legitimována, a tudíž její návrh nemůže být důvodný. Navrhovatelka totiž neprokázala, že by napadené OOP jakkoli zasahovalo do jejích veřejných subjektivních práv. Uvedené současně znamená, že soud nemohl přistoupit k posouzení otázky přiměřenosti (proporcionality) napadené regulace. Za situace, kdy napadené OOP nezasahuje do navrhovatelčiných práv, tedy oproti předchozí regulaci z pohledu navrhovatelky nedošlo k žádné změně, není zde ani zásah, jehož přiměřenost by bylo možno hodnotit.

Zákonnost procesu přijímání změny č. 2 a vypořádání navrhovatelčiných námitek

58. Soud se i přesto nad rámec nutného odůvodnění zabýval návrhovými body zpochybňujícími proceduru přijetí napadeného OOP. Podstatou návrhové argumentace je tvrzení, že napadené OOP je v rozporu se schváleným zadáním ze dne 19. 11. 2015. Navrhovatelka také namítá nepřezkoumatelné vypořádání námítky uplatněné po veřejném projednání.
59. Navrhovatelka má pravdu v tom, že jí napadená část změny územního plánu Dobřejovic nebyla v původním zadání obsažena a do textu napadeného OOP se dostala až po vyhodnocení společného jednání v pokynech pro úpravu návrhu změny ze dne 29. 5. 2019. Tato skutečnost však nepředstavuje vadu procesu přijímání napadeného OOP.
60. Podle § 55 odst. 1 stavebního zákona pořizovatel předloží zastupitelstvu obce nejpozději do 4 let po vydání územního plánu a poté pravidelně nejméně jednou za 4 roky zprávu o uplatňování územního plánu v uplynulém období. Na projednání návrhu této zprávy se použije přiměřeně § 47 odst. 1 až 4 a její schválení se použije obdobně § 47 odst. 5. Pokud jsou pokyny pro zpracování návrhu změny územního plánu součástí této zprávy, postupuje se dále v rozsahu této změny obdobně podle ustanovení § 50 až 54.
61. Podle § 50 odst. 1 stavebního zákona na základě schváleného zadání územního plánu nebo schválených pokynů pro zpracování návrhu územního plánu pořizovatel pořídí pro obec zpracování návrhu územního plánu a vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území,

pokud se zpracovává. Náležitosti obsahu vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území v rozsahu § 19 odst. 2 stanoví prováděcí právní předpis.

62. Podle § 51 odst. 1 stavebního zákona pořizovatel ve spolupráci s určeným zastupitelem vyhodnotí výsledky projednání návrhu územního plánu a zajistí řešení případných rozporů (§ 4 odst. 8); na základě vyhodnocení výsledků projednání, výsledku řešení rozporů a vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, pokud se zpracovává, zajistí upravení návrhu.
63. Byť navrhovatelka zmiňuje některé skutkové odlišnosti mezi nyní posuzovanou věcí a věcí řešenou Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010 - 169, č. 2266/2011 Sb. NSS, lze podle názoru soudu vyjít z obecných závěrů zde učiněných, na které ostatně oba účastníci řízení poukazují. NSS v citovaném rozsudku vyslovil, že „proces pořizování územněplánovací dokumentace je dynamický. Zadání změny územního plánu je pouze východiskem celého procesu, avšak stavební zákon nestanoví, že by výsledek tohoto procesu (tj. schválená změna územního plánu) měl obsahově **plně korespondovat s obsahem zadání**. Stavební zákon nepřikazuje, aby v případě změny obsahu zadání oproti jeho návrhu byl opakován postup dle § 47 odst. 2 stavebního zákona. Nelze zde hledat paralelu s opakováním veřejného projednání návrhu změny územního plánu, neboť § 53 odst. 2 stavebního zákona obsahuje výslovnou úpravu opakování veřejného projednání návrhu. Ostatně veřejné projednání návrhu změny územního plánu je poslední fází celého procesu, kdy se ještě může veřejnost vyjádřit k jeho obsahu. Návrh zadání změny územního plánu je naproti tomu ranou fází tohoto procesu, kdy ještě nemůže dojít ke zkrácení práva veřejnosti vyjádřit se k obsahu změny územního plánu. Stavební zákon v § 50 odst. 1 požaduje, aby návrh změny územního plánu byl zpracován na základě schváleného zadání změny územního plánu nebo schválených pokynů pro zpracování návrhu změny územního plánu (to v případě, že by byl pořizován koncept). Použité spojení „na základě“ nelze vnímat jako příkaz, aby návrh změny územního plánu byl identický s obsahem schváleného zadání, nýbrž jako pokyn, aby návrh vycházel ze schváleného zadání. Stavební zákon obsahuje celou řadu procesních nástrojů, které směřují k proměňování obsahu v času tak, jak proces pořizování změny územního plánu prochází jednotlivými fázemi. Z těchto nástrojů lze namátkově uvést stanoviska dotčených orgánů, jejichž podmínky jsou pro pořizovatele změny územního plánu závazné, stanovisko k vlivům na udržitelný rozvoj území, připomínky a námítky uplatněné veřejností. Zákon dále předvídá, že v důsledku veřejného projednání návrhu změny územního plánu může dojít k jeho změně a pro ten případ vyžaduje uspořádat nové veřejné projednání (§ 53 odst. 2). Mezi výrazné hybatele celého procesu patří z hlediska obsahového i zpracování konceptu a pokynů pro zpracování návrhu územního plánu (§ 48 a 49 stavebního zákona)“. Obdobně v rozsudku ze dne 22. 10. 2019, č. j. 1 As 454/2017 - 102, NSS uvedl, že „pořízení územního plánu je poměrně dlouhodobý dynamický proces, v jehož průběhu může docházet k větším či menším změnám v uvažovaném řešení. Lze stručně shrnout, že při přípravě územního plánu je nejprve nutno rozhodnout o jeho pořízení (§ 44 stavebního zákona), následně na základě rozhodnutí o pořízení, územně analytických podkladů s využitím doplňujících průzkumů a rozborů zpracovat návrh zadání územního plánu (§ 47 stavebního zákona) a tento řádně projednat, na základě výsledků projednání zadání návrhu upravit a předložit jej ke schválení (§ 47 odst. 4 stavebního zákona), následně může být zadání územního plánu schváleno (§ 47 odst. 5 stavebního zákona). Na základě schváleného zadání je zpracován návrh územního plánu (§ 50 odst. 1), který musí být společně projednán (§ 50 odst. 2), následně jsou vyhodnoceny výsledky projednání návrhu územního plánu a zajištěno řešení případných rozporů (§ 51 odst. 1). Poté je třeba upravený a posouzený návrh územního plánu veřejně projednat (§ 52), vyhodnotit

Shodu s prvopisem potvrzuje: Z. V.

výsledky projednání, zpracovat návrh rozhodnutí o námitkách a návrh vyhodnocení připomínek, k nimž se mohou vyjádřit dotčené orgány (§ 53). Poté může pořizovatel předložit návrh na vydání územního plánu s jeho odůvodněním zastupitelstvu obce, které jej vydá (případně vrátí, či zamítne, § 54)“.

64. Ze shora uvedeného vyplývá, že proces pořizování územněplánovací dokumentace (ať již jde o zcela nový územní plán, či o změnu územního plánu stávajícího) je poměrně složitý a často i zdlouhavý proces, jehož výsledek se může od původního zadání nikoli nepodstatným způsobem lišit, což zákon výslovně předpokládá. V průběhu procesu pořizování se k návrhu zadání a návrhu změny územního plánu vyjadřují jak dotčené orgány, tak veřejnost, přičemž tito všichni uplatňují své námitky, připomínky a stanoviska, kterým je mnohdy vyhověno, čímž dochází ke změně původního návrhu. Pokud by nebylo možné návrh změny územního plánu po jeho zpracování měnit, neměly by připomínky či námitky žádného smyslu.
65. Ve vztahu ke konkrétním změnám napadeného OOP, proti nimž navrhovatelka brojí, lze zopakovat již shora uvedené, tedy že jde o změny spíše technického charakteru, které ve své podstatě pouze zpřesňují dosavadní nepřipustné funkce v ploše VD, aniž by rozsah nepřipustných funkcí zásadně rozšiřovaly. Jak soud konstatoval výše, i bez provedení těchto změn by územně plánovací dokumentace stále zapovídala umisťovat v ploše VD „výrobu průmyslového charakteru“, pod kterou lze podřadit též výrobu betonových směsí a výrobků z betonu, výrobu asfaltových směsí, stavebních hmot apod., proti jejímuž výslovnému zakotvení ve změně územního plánu navrhovatelka primárně brojí. V této souvislosti je nutno poznamenat, že napadená změna nepředstavuje změnu ve stanovení *prostorových regulativů*, jak navrhovatelka nesprávně uvádí ve svém podání z 23. 1. 2021, ale změnu (byť nikoli faktickou) ve způsobu využití dané plochy. Změna územního plánu se stanovení prostorových regulativů v ploše VD nijak nedotkla.
66. Podle soudu není změna týkající se plochy VD natolik zásadní, že by překročila rámec běžného vývoje při pořizování územněplánovací dokumentace a mohla vést k pochybnostem, zda napadené OOP stále vychází ze schváleného zadání. Tato změna vyplývá z pokynů pro úpravu změny po společném jednání, konkrétně z pokynu SJ*13.
67. Mezi účastníky řízení není sporu o tom, že uvedené pokyny nachází svůj odraz ve výsledcích místního referenda (jehož důsledkem současně bylo vypuštění původně plánované lokality Z2-7 z návrhu, srov. pokyn SJ*1). Tento požadavek odpůrkyně vyplývající z výsledků místního referenda se promítl do pokynů po společném jednání, které jsou součástí zprávy a které byly zapracovány do návrhu změny č. 2 pro veřejné projednání. Zjevně tak nešlo o zcela svévolný či nijak neodůvodněný postup pořizovatele, neboť měl podklad v požadavcích odpůrkyně vyplývajících z prosazování výsledku místního referenda.
68. Navrhovatelka v této souvislosti namítá, že k požadavku odpůrkyně na zohlednění výsledku místního referenda do návrhu nemělo být přihlédnuto, neboť lhůta pro uplatňování připomínek k návrhu pro společné projednání uplynula dne 10. 11. 2016, zatímco místní referendum se konalo až v říjnu 2017. Tato navrhovatelčina výtku není důvodná, neboť postup, kterým se po společném jednání do návrhu změny územního plánu dostaly požadavky odpůrkyně vyplývající z výsledku místního referenda, nepředstavovalo uplatnění připomínky podle § 50 odst. 3 (resp. § 50 odst. 2) stavebního zákona, jak namítá navrhovatelka.

Shodu s prvopisem potvrzuje: Z. V.

69. K otázce přípustnosti zasahování obce do procesu pořizování územního plánu se již v minulosti vyjádřil NSS v rozsudku ze dne 16. 12. 2010, č. j. 1 Ao 6/2010 - 130, č. 2455/2011 Sb. NSS, který v bodu 75 uvedl: „je zřejmé, že zastupitelstvo obce je oprávněno o předloženém návrhu územního plánu (jeho změny) rozhodnout třemi taxativně vymezenými způsoby: může návrh schválit - tj. vydat územní plán nebo jeho změnu, může jej vrátit pořizovateli s pokyny k úpravě a novému projednání, nebo může návrh zamítnout. Stavební zákon však neumožňuje, aby zastupitelstvo samo předložený návrh měnilo, doplňovalo nebo schválilo s výhradou či s pokyny k jeho další úpravě. Tento striktní výklad je třeba zaujmout ze čtyř hlavních důvodů. Za prvé se v daném případě jedná o reflexi rozdělení samostatné a přenesené působnosti: zatímco územní plán je pořizován v přenesené působnosti [§ 6 odst. 1 písm. a) a odst. 2 stavebního zákona], zastupitelstvo jej schvaluje v samostatné působnosti [§ 6 odst. 5 písm. c) stavebního zákona] - prostupnost mezi těmito působnostmi nelze připustit. Za druhé je tento závěr důsledkem rozdělení kompetencí mezi pořizovatelem územního plánu, který jej "pořizuje" [§ 2 odst. 2 písm. a) stavebního zákona] a zastupitelstvem obce, které ho vydává. Za třetí je svěřením provádění jakýchkoliv změn v připravované územně plánovací dokumentaci pouze pořizovateli promítnutím principu odbornosti při pořizování územního plánu spočívajícího v povinnosti pořizovatele splňovat kvalifikační požadavky specifikované v § 24 stavebního zákona. To zajišťuje potřebnou odbornou a právní korekci požadavků na podobu územně plánovací dokumentace artikulovaných zastupitelstvem obce, na které žádné takové kvalifikační požadavky kladeny nejsou, a ostatně ani být kladeny nemohou. Za čtvrté je účelem tohoto ustanovení zamezit obcházení procedury stanovené stavebním zákonem pro porřízení a schválení územního plánu nebo jeho změny, tedy neumožnit zastupitelstvu obce měnit obsah návrhu územního plánu (jeho změny) před jeho vydáním, a nerespektovat tak řešení projednané a dohodnuté s dotčenými orgány, nadřízeným orgánem a projednané se soudními obcemi a veřejností (srov. Hegenbart, M.; Sakař, B. a kol.: Stavební zákon. Komentář. C. H. Beck: Praha, 2008, s. 141-142).“
70. Stejným způsobem NSS přikročil k analogické otázce, zda stanovisko zastupitelstva má být zohledněno při výběru variant řešení v územně plánovací dokumentaci. Ve vztahu k zásadám územního rozvoje Jihomoravského kraje v rozsudku ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 - 526, č. 2698/2012 Sb. NSS, v bodu 652 uvedl: „Krajský úřad v územním plánování v rámci přenesené působnosti vykonává zejména odbornou a administrativní činnost pořizovatele územně plánovací dokumentace a územně plánovacích podkladů. K tomu disponuje kvalifikovaným personálem splňujícím odborné požadavky pro výkon územně plánovací činnosti. Oproti tomu zastupitelstvo kraje v rámci své samostatné působnosti vydává zásady územního rozvoje a schvaluje výstupy jednotlivých etap v průběhu pořizování územně plánovací dokumentace (...); prostřednictvím této působnosti vykonává zastupitelstvo svoji politickou vůli. Aby byl proces pořizování zásad územního rozvoje úspěšný, je tedy nezbytné, aby krajský úřad, jakožto orgán garantující profesionalitu celkového procesu a hájící veřejný zájem a zastupitelstvo kraje reprezentující politickou vůli občanů kraje při pořizování územně plánovací dokumentace vzájemně spolupracovaly. Na druhou stranu je však nutné, aby **ani jeden z orgánů nepřekračoval zákonem vymezené mantinely svěřené působnosti a nezasahoval do činnosti uložené zákonem orgánu druhému.** (zvýraznění provedeno soudem)“ V bodu 655 dále doplnil: „Stavební zákon z roku 2006 tedy v § 37 odst. 4 taxativně vymezuje dokumenty, jež mohou být podkladem pro úpravu návrhu zásad do invariantní podoby, která je projednávána s veřejností na veřejném projednání. Podkladovým materiálem odůvodňujícím úpravu návrhu ve smyslu citovaného ustanovení tak může být vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, stanoviska dotčených orgánů, výsledek řešení rozporů nebo vyjádření orgánů

sousedních států či závěry konzultací s těmito orgány. Je zřejmé, že usnesení zastupitelstva doporučující zvolit v návrhu ZÚR určité varianty relevantním podkladem podle § 37 odst. 4 stavebního zákona z roku 2006 být nemůže.“

71. S těmito závěry se soud ztotožňuje a konstatuje, že uvedené zásady se plně promítají i do úrovně pořizování územního plánu (resp. jeho změny) a vztahu zastupitelstva obce a pořizovatele. Zastupitelstvo obce je oprávněno do odborné činnosti pořizovatele (obecního úřadu, resp. jím najatého odborníka) vstupovat pouze prostřednictvím vznášení připomínek v jednotlivých fázích pořizování (zveřejnění návrhu zadání, společné jednání a veřejné projednání návrhu územního plánu), a **prostřednictvím nezávazných připomínek** (požadavků), které může pořizovateli tlumočit určený zastupitel. Těmito nezávaznými připomínkami však pořizovatel nemůže a nesmí být vázán, neboť vždy musí s ohledem na zákonné požadavky a odborná hlediska posoudit, zda požadavky obce lze do návrhu územního plánu vtělit. Pokud požadavky obce kolidují se zákonnými limity, popř. limity odborného charakteru, pořizovatel je nezohlední. Nejsilnějšími okamžiky ingerence obce do pořizování územního plánu jsou pak případy, kdy zastupitelstvo obce schvaluje předložený návrh. Prvně jde o schvalování návrhu zadání podle § 47 odst. 5 stavebního zákona, v závěru pak o finální schvalování samotného návrhu (změny) územního plánu podle § 54 odst. 2 a 3 stavebního zákona a mezi to se eventuálně v případě pořizování konceptu územního plánu může vklínit ještě schvalování pokynů pro zpracování návrhu územního plánu. Takovými pokyny již pořizovatel vázán je (jinak by jejich úprava ve stavebním zákoně byla nadbytečnou), nicméně není jimi omezena jeho povinnost upozornit zastupitelstvo na jejich případný rozpor s požadavky právních předpisů, jejich nevhodnost apod. Pokud však zastupitelstvo trvá na jejich zakotvení, prosadí příslušným rozhodnutím svou politickou vůli. Následně ovšem bude čelit riziku, že přijatý územní plán či jeho část mohou být na základě příslušného návrhu zrušeny soudem (srov. § 101b s. ř. s.), který správnost upozornění pořizovatele (při vznesení příslušných žalobních bodů) závazně posoudí.
72. V nyní řešeném případě byly pokyny uplatněny zastupitelstvem mimo zákonem taxativně stanovené možnosti ingerence zastupitelstva obce (podle soudu přitom není podstatné, z jakého podnětu došlo k této víceméně politické ingerenci – tedy zda na základě výsledků místního referenda, či na základě jiného impulzu, který přiměl zastupitelstvo prosazovat odlišný přístup k vymezení ploch VS v územním plánu). Tyto pokyny byly i přesto pořizovatelem bezvýhradně respektovány. K jejich zapracování do projednávaného návrhu ovšem došlo ještě před veřejným projednáním, tudíž veřejnost jejich přijetím dotčena být nemohla, neboť měla možnost se k nim vyjádřit prostřednictvím vznášených námitek či připomínek. Přijatými změnami tak mohly být kráceny pouze zájmy chráněné dotčenými orgány a krajským úřadem jako orgánem územního plánování (§ 50 a § 51 stavebního zákona), neboť tyto orgány se při veřejném projednání principiálně vyjadřují pouze k podávaným námitkám a připomínkám, nikoliv již k dříve s nimi projednanému návrhu územního plánu (srov. § 52 odst. 3 stavebního zákona). Napadená změna se však dotýkala pouze zájmů veřejnosti (resp. vlastníků nemovitostí či jiných věcných práv k nim), neboť zpřesnila (resp. dle tvrzení navrhovatelky rozšířila) nepřípustné funkce v ploše VS. U takové změny zásah do oblastí chráněných dotčenými orgány zjevně nepřipadá v úvahu (a i kdyby snad připadal, není navrhovatelka nadána legitimací k podání žaloby ve veřejném zájmu na jejich obranu). Sluší se současně poznamenat, že i požadavek zastupitelstva odpůrkyně vyplývající z jejího usnesení ze dne 18. 5. 2017, aby byl pozemek p. č. 759 zařazen do plochy VS (tedy požadavek jednoznačně vyvolaný iniciativou navrhovatelky),

Shodu s prvopisem potvrzuje: Z. V.

byl také uplatněn až po uplynutí lhůty k podání připomínek po společném jednání. Přistoupil-li by soud na navrhovatelčinu argumentaci, nemohl by ani tento její požadavek na zařízení pozemku p. č. 759 do plochy VS být zohledněn při tvorbě návrhu změny územního plánu, což zjevně není důsledek, kterého se navrhovatelka domáhá.

73. Podle soudu je tak podstatné, že k doplnění pokynů a úpravě návrhu došlo před veřejným projednáním, a nebyla tak vyloučena možnost participace veřejnosti v řízení o vydání změny územního plánu. Po těchto úpravách následovalo veřejné projednání, kde měla veřejnost (včetně navrhovatelky) možnost uplatnit své námitky a připomínky (§ 52 stavebního zákona). Argumentace navrhovatelky by byla důvodná, pokud by k podstatným změnám došlo až po veřejném projednání – v takovém případě by neprovedením opakovaného veřejného projednání v rozporu s § 53 odst. 2 stavebního zákona veřejnost z participace na tvorbě změny územního plánu byla prakticky vyloučena a takové pochybení by bylo důvodem ke kasačnímu zásahu soudu. To se však v projednávané věci nestalo, jelikož po veřejném projednání došlo již pouze k nepodstatným úpravám. Ze stejného důvodu není v dané věci aplikovatelný ani § 51 odst. 3 stavebního zákona, na který poukazuje navrhovatelka, neboť výsledky společného projednání nevedly k závěru o nutnosti zpracovat zcela nový návrh změny. Nemuselo tedy dojít ani k opětovnému společnému projednání, jak s poukazem na odbornou literaturu namítá navrhovatelka, neboť to by muselo proběhnout pouze v případě, kdy by byl zpracován zcela nový návrh změny.
74. Navrhovatelka dále tvrdí, že její námitky byly vypořádány nedostatečně a zmatečně. K požadavkům na míru konkrétnosti rozhodnutí o námitkách proti opatření obecné povahy existuje mnoho judikatury. Nejvyšší správní soud vyslovil názor, že na rozhodnutí o námitce je třeba klást stejné požadavky, jako na standardní rozhodnutí ve smyslu § 68 odst. 3 správního řádu, a to zejména co do přezkoumatelnosti odůvodnění (srov. např. rozsudek NSS ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010 - 169). Reakci na tento přístup požadující vysoký standard vypořádání námitek pak představuje nálezný Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11. V něm sice Ústavní soud nevyločil užití § 68 odst. 3 správního řádu na uvedené případy, avšak konstatoval, že požadavky na kvalitu odůvodnění nesmí být přemrštěné a ve svém důsledku zcela paralyzující územní plánování, což by mohlo představovat zásah do práva na obecní samosprávu. S tímto přístupem se zdejší soud již opakovaně ztotožnil.
75. Namítá-li navrhovatelka, že výrok „námitka nebyla zohledněna“ je zmatečný, je nutno předeslat, že takové znění výroku se objevuje pouze v příloze č. 7 (vyhodnocení veřejného projednání návrhu změny č. 2 územního plánu Dobřejovic) k usnesení zastupitelstva odpůrkyně ze dne 12. 12. 2019, kterým byla vydána změna územního plánu. Příloha č. 7 netvoří závaznou součást schválené změny územního plánu, šlo pouze o jeden z podkladů k informaci pořizovatele, které zastupitelstvo usnesením z téhož dne [srov. bod A) usnesení] vzalo na vědomí. V samotné změně územního plánu, její textové části odůvodnění, bodu 12 (Rozhodnutí o námitkách k veřejnému projednání návrhu změny č. 2 ÚP Dobřejovice ze srpna 2019 konanému dne 23. 9. 2019 a jejich odůvodnění) se však již objevuje výrok „námitce se nevyhovuje“, tedy v zásadě takový výrok, kterého se domáhá navrhovatelka. Nicméně i v případě, kdy by v samotném textu odůvodnění napadeného OOP byl v rámci rozhodnutí o vypořádání navrhovatelčiny námitky zachován výrok „námitka nebyla zohledněna“, neměla by tato skutečnost žádný vliv na přezkoumatelnost rozhodnutí o námitce. Byť jde o formulaci nepřesnou a bylo by skutečně vhodnější užít

výrok typu „námitka se zamítá“, nebo „námitka je nedůvodná“, z obsahu rozhodnutí o námitce je bez dalšího zjevné, že pořizovatel výtkám vyjádřeným v námitce nepřisvědčil. Nesprávná formulace výroku tak nemohla mít žádný dopad do navrhovatelčinych procesních práv.

76. Je pravdou, že odůvodnění vypořádání námítky neobsahuje poukaz na konkrétní zákonná ustanovení, na jejichž základu bylo možno upravit návrh OOP odlišně od schváleného zadání a výsledků společného projednání. Z kontextu celého odůvodnění nicméně vyplývá, že pořizovatel vycházel ze shodné právní úpravy, kterou soud citoval výše. Pořizovatel zdůraznil, že napadená část změny územního plánu byla do návrhu prostřednictvím pokynů po společném jednání vtělena na základě aktivity určeného zastupitele, kterému bylo uloženo prosazovat výsledky místního referenda. Podle soudu proto v tomto ohledu nelze vypořádání námitek považovat za nepřezkoumatelné.
77. Navrhovatelka namítá, že odůvodnění rozhodnutí o námitce je nesrozumitelné, neboť na jednu stranu vychází z předpokladu, že plocha VD neumožňuje umístění haly pro výrobu betonových výrobků, současně však obsahuje tvrzení, že plocha VD by *„jako jediná plocha s rozdílným způsobem využití mohla umožnit výstavbu betonárky“*. Uvedené tvrzení je podle soudu nutno vnímat v kontextu s dalším odůvodněním rozhodnutí, ze kterého jednoznačně vyplývá přesvědčení odpůrkyně, že plocha VD umístění záměru typu betonárna neumožňuje. Odpůrkyně nicméně vnímala snahy o odlišný přístup k této ploše, které v odůvodnění označila za „excesy při výkonu státní správy“ a kterým se právě zpřesněním nepřipustných funkcí plochy VD snažila zamezit. Je zjevné, že odpůrkyně považovala za takový exces zejména závazné stanovisko vydané na základě navrhovatelčiny žádosti, které deklarovalo soulad záměru haly na výrobu betonových výrobků s územním plánem. Právě z tohoto důvodu proto odpůrkyně v odůvodnění rozhodnutí o námitce konstatovala, že nepřipustné využití „výroba průmyslového charakteru“ již v dnešních pojmových souvislostech neobstojí a je třeba jej zpřesnit. S ohledem na vydané závazné stanovisko pak odpůrkyně nepochybně učinila též shora citovaný závěr, že plocha VD *„by mohla umožnit výstavbu betonárky“*. V souvislosti se shora uvedeným podle soudu takové vyjádření nezpůsobuje nesrozumitelnost odůvodnění rozhodnutí.

Závěr a náklady řízení

78. Jelikož soud neshledal návrh důvodným a nezjistil žádnou vadu, k níž by byl povinen přihlédnout i bez námítky, návrh na zrušení části opatření obecné povahy zamítl (§ 101d odst. 2 věta druhá s. ř. s.).
79. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Navrhovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměla úspěch. Odpůrkyni, která byla ve věci úspěšná, přiznal soud náhradu nákladů řízení v celkové výši 18 129 Kč. Tato částka sestává z odměny advokáta za čtyři úkony právní služby po 3 100 Kč [převzetí a příprava zastoupení, sepis vyjádření k návrhu a repliky, účast na jednání před soudem dne 17. 2. 2021 podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“)], ze čtyř paušálních částek jako náhrady hotových výdajů po 300 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu, z náhrady za promeškaný čas podle § 14 odst. 1 a 3 advokátního tarifu, a to ve výši 1 000 Kč (cesta z Brna do Prahy a zpět za deset započatých půlhodin), vše zvýšeno o 21 % DPH ve výši 3 066 Kč, a z cestovného ve výši 463 Kč za cestu z Brna do Prahy a zpět veřejnou dopravou

Shodu s prvopisem potvrzuje: Z. V.

v rozsahu předložených jízdních dokladů. Náhradu nákladů řízení v celkové výši 18 129 Kč je navrhovatel povinen uhradit podle § 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, užitého na základě § 64 s. ř. s., k rukám zástupce odpůrkyně, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.). Soud dodává, že odpůrkyně je malou obcí, která nedisponuje odborným aparátem nezbytným pro pořízení územního plánu (napadené OOP pořídila prostřednictvím smluvně zajištěné třetí osoby), ani pro její obhajobu v soudním řízení. Tato činnost přesahuje rámec obvyklé úřední činnosti odpůrkyně a náklady na právní zastoupení je proto třeba pokládat za účelně vynaložené (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014 - 47, č. 3228/2015 Sb. NSS, bod 29).

Poučení :

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

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

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

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

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

Praha 17. února 2021

Mgr. Jan Čížek, v. r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje: Z. V.