



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Mgr. Tomáše Kocourka, Ph.D., a soudců Mgr. Miroslava Makajeva a Mgr. Lenky Oulíkové ve věci

navrhovatelky: **MAJAX DEVELOPMENT s.r.o.**, IČO 05520185,
sídlem Havlíčkova 11/18, Beroun,

zastoupená Mgr. Jiřím Kokešem, advokátem,
sídlem náměstí T. G. Masaryka 153, Příbram,

proti

odpůrci: **město Zdice**,
sídlem Husova 2, Zdice,

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – změny č. 2 územního plánu Zdice
vydané usnesením Zastupitelstva města Zdice ze dne 13. 10. 2021, č. 15/2021/III/1,
v rozsahu pozemků p. č. 1163 a 1161/2 v katastrálním území Zdice,

takto:

I. Návrh se zamítá.

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

Odůvodnění:

Vymezení věci a obsah návrhu

1. Navrhovatelka se návrhem ze dne 21. 3. 2022 podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) domáhá zrušení části

opatření obecné povahy – změny č. 2 územního plánu Zdice vydané usnesením Zastupitelstva města Zdice ze dne 13. 10. 2021, č. 15/2021/III/1 (dále také jako „napadené OOP“ či „změna č. 2 územního plánu“), v rozsahu pozemků p. č. 1163 a p. č. 1161/2 v katastrálním území Zdice.

2. Navrhovatelka uvádí, že je vlastníkem pozemků p. č. 1163 a 1161/2 v k. ú. Zdice (dále též „pozemky navrhovatelky“), ke kterým si nechala v listopadu 2018 vypracovat studii k bytovému areálu Zdice (dále též „projekt“). V květnu 2019 odpůrce vydal úplné znění územního plánu města po změně č. 1, v němž zahrnul pozemek p. č. 1163 a severní část pozemku p. č. 1161/2 do plochy „P3, SM – plocha smíšená obytná městská“, v níž je hlavním způsobem využití bydlení v bytových domech. Městský úřad Beroun (dále též „orgán územního plánování“) v závazném stanovisku ze dne 10. 7. 2019, č. j. MBE/46090/2019/ÚPRRZeřl (dále též „závazné stanovisko“), konstatoval soulad projektu s územně plánovací dokumentací. Navrhovatelka tak začala pracovat na projektové dokumentaci. Rada odpůrce však usnesením č. 19319 ze dne 18. 11. 2019 vydala Územní opatření o stavební uzávěře č. 1/2019 (dále též „územní opatření“). V odůvodnění rozhodnutí o námitkách navrhovatelky proti stavební uzávěře bylo uvedeno, že projekt je hraniční a závazné stanovisko může být přezkoumáno. Pozemky spadají do plochy typu struktury zástavby S56 OBD – otevřená bloková drobná zástavba, v níž je hmotnější zástavba přípustná v zásadě pouze pro stavby občanského vybavení. Navrhovatelka s rozhodnutím o námitkách nesouhlasila, neboť bylo v rozporu se závazným stanoviskem. Dle žalobkyně byla územním opatřením porušena prevenční povinnost, neboť bylo svévolně a bezdůvodně narušeno její legitimní očekávání. K tomu poukazuje na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 10. 2015, sp. zn. 25 Cdo 3444/2013. Územní opatření není podloženo odborně vypracovanými podklady, které by vysvětlovaly naléhavost jeho vydání.
3. Navrhovatelka v návrhu poukazuje na algoritmus přezkumu opatření obecné povahy dovozený rozsudkem Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, a cituje námitky, které uplatnila proti navrhované změně č. 2 územního plánu. Namítá, že odpůrce měl dle § 53 odst. 1 stavebního zákona vypracovat samostatné rozhodnutí o námitkách, které jí měl doručit.
4. Dále namítá, že se odpůrce nevypořádal s jejími námitkami. Argumenty, kterými na námitky reagoval, dle navrhovatelky nekorespondují s původním územním plánem. Tvrzení, že původní územní plán neumožňoval zástavbu bytovými domy, je v hrubém rozporu se závazným stanoviskem orgánu územního plánování. Rozhodnutí o námitkách je dle navrhovatelky nepřezkoumatelné, neboť není založeno na relevantních skutečnostech.
5. Navrhovatelka spatřuje pochybení odpůrce také v tom, že změna č. 2 územního plánu není na pozemcích navrhovatelky v hlavním výkresu ve způsobu využití vůbec vyznačena. Jediná zmínka je v textové části, která však neodpovídá hlavnímu výkresu – způsobu využití území. Napadené OOP bylo proto pořízeno nezákonně.
6. Navrhovatelka namítá, že postupem odpůrce bylo významně zkráceno její vlastnické právo, neboť prakticky přes noc byla zastavena jakákoli stavební činnost a znemožněno budoucí využití území podle projektu. Navrhovatelce není zřejmé, na základě jakých skutečností dospěl odpůrce k závěru, že je možné a nezbytné změnit druh zastavěného území na drobnou zástavbu, pokud projekt respektuje svým umístěním a tvarem zastřešení

okolní zástavbu, dodržuje uliční čáru okolní zástavby, prostor mezi objekty tvoří vnitroblok s pěší komunikací, počítá s koeficientem zeleně 0,46 a odpovídá estetické a urbanistické koncepci dotčeného území. Zdůrazňuje, že podle usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, podmínkou zákonnosti územního plánu je, že veškerá omezení vlastnických práv z něho vyplývající mají ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody a jsou činěna jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle. Navrhovatelka namítá, že napadeným OOP bylo porušeno její legitimní očekávání, neboť nemohla důvodně předpokládat obrat správní praxe odpůrce. Změna byla provedena zcela svévolně, aniž k tomu byl jakýkoli důvod. K principu legitimního očekávání žalobkyně cituje nálezy Ústavního soudu ze dne 27. 3. 2003, sp. zn. IV. ÚS 690/2001, a rozsudek NSS ze dne 23. 8. 2007, č. j. 7 Afs 45/2007-251.

Vyjádření odpůrce

7. Odpůrce předně uvádí, že není zřejmé, proč navrhovatelka uvádí argumenty proti vydání územního opatření o stavební uzávěře, neboť navrhuje zrušení části změny č. 2 územního plánu, nikoli územního opatření. Zastupitelstvo rozhodlo o pořízení změny č. 2 územního plánu, aby byly prověřeny podmínky prostorového uspořádání, aby byl jejich výklad jednoznačnější a zabránilo se extenzivnímu výkladu, a byly upraveny podmínky plošného uspořádání za účelem zmírnění intenzifikace zástavby. Stavební uzávěra byla vydána z důvodu ochrany území před zástavbou, která by definovaný cíl ohrozila. Stavební uzávěra se vztahovala i na pozemky navrhovatelky zařazené do plochy přestavby P3. Stavební uzávěra byla vydána v souladu se zákonem a nejednalo se o svévolnou či bezdůvodnou změnu územně plánovací dokumentace. Účinností napadeného OOP navíc stavební uzávěra zanikla, a proto považuje odpůrce námitky směřující proti územnímu opatření za irelevantní.
8. Odpůrce nesouhlasí s navrhovatelkou, že jí byl povinen zaslat rozhodnutí o námitkách. Podle § 172 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) se rozhodnutí o námitkách uvede jako součást odůvodnění opatření obecné povahy. Vydáním napadeného OOP rozhodlo zastupitelstvo odpůrce i o námitkách navrhovatelky. Jedná se o standardní postup v procesu pořizování územně plánovací dokumentace, který posvětila i judikatura správních soudů. Podle § 173 odst. 1 správního řádu dochází k oznámení rozhodnutí o námitkách oznámením opatření obecné povahy. Právní úprava nevyžaduje, aby bylo rozhodnutí o námitkách jednotlivým podatelům oznamováno jednotlivě.
9. Odpůrce odmítá argumentaci navrhovatelky, podle níž je v odůvodnění rozhodnutí o námitkách chybně uvedeno, že původní územní plán neumožňoval na jejích pozemcích umístění bytových domů. Takové tvrzení v odůvodnění rozhodnutí o námitkách není. Naopak se v něm uvádí, že regulace dotčených ploch OBD (otevřená bloková drobná zástavba) vyvolávala výkladové obtíže a jedním z úkolů napadeného OOP bylo je odstranit a předcházet konfliktním situacím v navazujících správních řízeních. Tento záměr byl naplněn úpravou regulativů v plochách OBD – otevřená bloková drobná zástavba (dále jen „OBD“). V rozhodnutí o námitce je vysvětleno, proč je tato regulace žádoucí a důvodná i na pozemcích navrhovatelky.
10. Odpůrce nepovažuje za důvodnou ani námitku nezákonnosti napadeného OOP spočívající v tom, že v grafické části nebyly vyznačeny pozemky navrhovatelky. Grafická část

vyznačuje pouze plochy, u nichž dochází ke změně v zařazení do typu plochy z hlediska způsobu využití nebo prostorové regulace zástavby. Pozemky navrhovatelky nebyly napadeným OOP přeřazeny do jiného typu ploch, ale byly ponechány v ploše se způsobem využití SM – smíšené obytné – městské (dále jen „SM“) a ve shodném typu plochy regulující prostorové uspořádání OBD. Pozemků navrhovatelky se týkaly pouze úpravy regulativů v textové části, které byly přehledně a jednoznačně vyznačeny. Srozumitelnost napadeného OOP potvrzují i námitky navrhovatelky uplatněné ve veřejném pojednání.

11. Ve vztahu k důvodnosti přijetí napadeného OOP odpůrce odkazuje na odůvodnění rozhodnutí o námitkách, odůvodnění napadeného OOP k úpravám podmínek v ploše OBD a komplexní zdůvodnění přijatého řešení. V něm jsou vysvětleny a vypočteny důvody, které vedly k nastavení nových podmínek, aby bylo dosaženo snížení intenzity budoucí zástavby na celém území, a urbanistická východiska úpravy.
12. Odpůrce nepochybně, že napadené OOP zasahuje do vlastnického práva navrhovatelky a že je třeba vždy posuzovat přiměřenost zásahu. Argumenty navrhovatelky ohledně zásahu do práv napadeným OOP jsou však velmi obecné a neumožňují konkrétní vyjádření. Odpůrce si byl vědom, že zasáhne do práv navrhovatelky, a v reakci na její námitky provedl vážení veřejného a soukromého zájmu. Vyhodnotil, že veřejný zájem na komplexní revizi regulace výstavby vycházející ze snahy snížit intenzitu budoucí výstavby, zpřesnit regulaci a zamezit jejímu extenzivnímu výkladu, má přednost před zájmy navrhovatelky. Navrhovatelka má nadále možnost své pozemky stavebně využít pro stavební záměr, který bude objemovými dispozicemi a architektonickým řešením odpovídat okolní zástavbě, neboť nové regulativy plochy OBD v zásadě opisují strukturu a charakter zástavby v okolí pozemků navrhovatelky. Úpravy prostorové regulace se dotýkají stovek vlastníků pozemků zařazených v plochách OBD. Postup odpůrce tedy nebyl nikterak diskriminační ve vztahu k navrhovateli. Plochy OBD byly urbanistickou koncepcí nastavenou v územním plánu a zpřesněnou napadeným OOP vymezeny ve všech lokalitách, kde se nachází a předpokládá nejméně intenzivní forma obytné zástavby. Jsou vymezeny v enklávách rodinných domů na okrajích sídla Zdice, aby formovaly budoucí rozvoj zástavby v souladu s klasickým kompozičním principem, kdy je hmotnější zástavba koncentrována do středu sídel a intenzita zástavby se směrem k okraji sídla snižuje. Tento standardní kompoziční princip má racionální důvody spočívající například v zajištění optimální dostupnosti obslužného centra sídla, klidného prostředí v okrajových primárně obytných částech sídel a zakomponování sídla do volné krajiny. Odpůrce si byl vědom, že navrhovatelka disponovala kladným závazným stanoviskem orgánu územního plánování a učinila kroky v rámci investiční přípravy projektu. K tomu se také vyjádřil v rozhodnutí o námitkách. V daném případě však převážil veřejný zájem. Odpůrce přihlédl k tomu, že kladné závazné stanovisko nepředstavovalo titul k výstavbě. Muselo by proběhnout správní řízení, v němž mohou být uplatněny námitky, podáno odvolání a vydané závazné stanovisko přezkoumáno. Judikatura správních soudů dovodila, že územní plánování neslouží k ochraně stávajícího stavu a je právem samosprávy do budoucna usměrňovat výstavbu na svém území. Princip legitimního očekávání nelze v územně plánovacích procesech absolutizovat. K tomu odpůrce poukázal na rozsudek NSS ze dne 21. 10. 2009, č. j. 6 Ao 3/2009-102.

Replika navrhovatelky

13. Navrhovatelka v replice zopakovala argumentaci, kterou přdestřela v návrhu. Dále vyjádřila nesouhlas s názorem odpůrce, že není obsahovou chybou napadeného OOP, že její pozemky nebyly zakresleny v grafické části. Odpůrce na jedné straně tvrdí, že ke změnám v dotčených plochách nedošlo, a proto změnu nezakreslil do hlavního výkresu, na druhé straně v textové části změnu uvedl. Je velmi podstatné, zda se jedná o drobnou zástavbu, nebo bytové domy. V hlavním výkresu je rozdílně značená drobná bytová zástavba a bydlení v bytových domech. Tato změna však není vyznačena v hlavním výkresu.

Jednání před soudem

14. Při jednání konaném dne 19. 5. 2022 setrvali účastníci na svých procesních stanoviscích.
15. Soud při jednání provedl důkaz závazným stanoviskem orgánu územního plánování. V něm orgán územního plánování vyslovil, že záměr bytového areálu Zdice na pozemcích p. č. 1161/2, 1162, 1163 a 1165/3 je přípustný za podmínky prokázání splnění stanovených hygienických limitů hladin hluku. Posuzovaný záměr obsahuje novostavbu dvou bytových domů uspořádaných paralelně, každý o třech blocích, orientovaných kolmo k uliční čáře. Bloky mají půdorysné rozměry 12,05 x 12,32 m (resp. 12,32 x 12,32), vnější půdorysné rozměry bytového domu jsou 36,42 x 15,32 m. Objekty mají dvě nadzemní podlaží a podkroví. Střecha je navržena sedlová s hřebenem střechy v úrovních +11,550 m (bloky A, D), +11,150 m (bloky B, E) a +10,750 m (bloky C, F). V bytovém areálu je navrženo celkem 40 bytových jednotek. Celková výměra pozemků je 5 511 m², zastavěná plocha objekty 864 m², zpevněné plochy 2 422 m², výměra zeleně 2 225 m². Na zpevněné ploše na pozemku stavby je navrženo 44 odstavných stání. Platnost závazného stanoviska byla stanovena 2 roky ode dne vydání. V odůvodnění orgánu územního plánování konstatoval, že objekty bytových domů jsou navrženy v ploše SM s hlavním využitím bydlení v rodinných domech a splňují územním plánem stanovenou maximální výškovou hladinu zástavby (12 m) a podlažnost (2 nadzemní podlaží a podkroví). Parkování je řešeno na ploše ZS – plocha zeleně – soukromé a vyhrazené, kde je přípustným využitím související dopravní infrastruktura. Na základě toho uzavřel, že záměr je v souladu s územním plánem. Dále uvedl, že záměr je v souladu s cíli a úkoly územního plánování. Stavba umístěním a tvarem zastřešení respektuje okolní zástavbu, která je charakteristická volnou zástavbou rodinných domů a viladomů s převážně sedlovými a valbovými střechami. Objekty jsou navrženy jako jednoduché hmoty se sedlovou střechou bez přesahu. Jejich umístění dodržuje stávající uliční čáru okolní zástavby.

Posouzení návrhu soudem

16. Soud ověřil, že návrh byl podán včas (§ 101b odst. 1 s. ř. s.), osobou k tomu oprávněnou (§ 101a odst. 1 s. ř. s.) a obsahuje všechny zákonem stanovené náležitosti (§ 101b odst. 2 s. ř. s.). Soud proto návrh věcně projednal. Při věcném posouzení návrhu vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy (§ 101b odst. 3 s. ř. s.). Při rozhodování byl vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.).
17. Navrhovatelka svoji legitimaci k podání návrhu dovozuje z vlastnictví pozemků p. č. 1161/2 a 1163 v k. ú. Zdice, které soud ověřil z katastru nemovitostí (list vlastnictví č. 2419). Mezi účastníky není sporu o tom, že jde o pozemky, které jsou napadenou změnou

územního plánu regulovány, přičemž navrhovatelka přdestřela myslitelné tvrzení o dotčení vlastnického práva, které spatřuje v tom, že na základě nové regulace nebude moci realizovat svůj stavební záměr bytového areálu.

18. Soud při přezkumu opatření obecné povahy 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, 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 zda je následek napadeného opatření obecné povahy úměrný sledovanému cíli (kritérium proporcionality v užším slova smyslu). S ohledem na vázanost důvody návrhu se však soud může zabývat jen těmi kroky algoritmu přezkumu, které navrhovatel zahrne do návrhových bodů (§ 101b odst. 2 s. ř. s.), a to z hledisek navrhovatelem namítaných. Obsah a kvalita návrhu předurčuje podobu rozhodnutí soudu, protože míra podrobnosti odezvy správního soudu je závislá na tom, jak detailně své námitky navrhovatel formuluje. Čím je návrhový bod obecnější, tím obecněji k němu správní soud přistoupí. Není na místě, aby soud za navrhovatele spekulativně domýšlel další argumenty (srov. např. rozsudek NSS ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, č. 2162/2011 Sb. NSS).
19. V posuzované věci navrhovatelka vznesla tři okruhy námitek. První okruh se týká zákonnosti procesního postupu odpůrce, druhý okruh formálních vad napadeného OOP a otázky přezkoumatelnosti a třetí otázky legitimního očekávání a nutnosti změny obsahu regulace.
20. Soud předně neshledal důvodnou námitku navrhovatelky, že odpůrce měl povinnost se s jejími námitkami vypořádat v samostatném rozhodnutí, které jí měl doručit. Podle § 172 odst. 5 věty páté správního řádu se rozhodnutí o námitkách, které musí obsahovat vlastní odůvodnění, uvede jako součást odůvodnění opatření obecné povahy. Z toho též vyplývá, že není třeba vydávat o námitkách samostatné rozhodnutí, které by se této osobě samostatně doručovalo (viz rozsudek NSS ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-185, č. 1971/2010 Sb. NSS). Postup odpůrce, který o námitkách rozhodl usnesením zastupitelstva ze dne 13. 10. 2021 (zároveň s vydáním samotného napadeného OOP) s tím, že rozhodnutí o námitkách bylo obsaženo v jeho odůvodnění, byl zcela správný. Soud neshledal ani porušení § 53 odst. 1 stavebního zákona. Pořizovatel v souladu s tímto ustanovením zpracoval návrh rozhodnutí o námitkách a doručil jej dotčeným orgánům a krajskému úřadu jako nadřízenému orgánu s výzvou, aby k nim ve lhůtě 30 dnů od obdržení uplatnily svá stanoviska (viz listiny pod č. 9 správního spisu). Osobám, které uplatnily námitky, se návrh rozhodnutí o námitkách dle tohoto ustanovení nedoručuje.
21. Důvodná není ani námitka navrhovatelky, že změna měla být vyznačena v hlavním výkresu – způsobu využití území.

22. Změna územního plánu se zpracovává, projednává a vydává v rozsahu měněných částí (§ 55 odst. 6 stavebního zákona). Soud z obsahu spisové dokumentace zjistil, že pozemek navrhovatelky p. č. 1163 a severní část pozemku p. č. 1161/2 byly původním územním plánem zařazeny do zastavitelné plochy SM s tím, že se jedná o plochu přestavby P3. Z hlediska prostorového uspořádání území byly pozemky navrhovatelky zařazeny do zóny S56 OBD. Jižní část pozemku p. č. 1161/2 byla zařazena do stabilizované plochy ZS – plocha zeleně – ochranné a izolační, z hlediska prostorového uspořádání území do zóny S58 VD – volná drobná zástavba. Pozemky navrhovatelky nebyly změnou č. 1 ani změnou č. 2 územního plánu přearány do ploch s jiným funkčním využitím, ani do jiných ploch typů struktur zástavby (prostorového uspořádání území). Na pozemku p. č. 1163 a severní části pozemku p. č. 1161/2 je nadále vymezena zastavitelná plocha P3 s funkčním využitím SM. Z hlediska typu struktur zástavby (prostorového uspořádání) spadají pozemky stále do zóny S56 OBD. Jižní část pozemku p. č. 1161/2 je součástí stabilizované plochy ZS a z hlediska prostorového uspořádání spadá do plochy S58 VD.
23. Ani skutečnost, že vymezení zóny S56 OBD není graficky znázorněno v hlavním výkresu napadeného OOP, nezakládá jeho nezákonnost. Právní úprava předpokládá, že grafická část územního plánu či jeho změny bude tvořena z několika výkresů s rozdílným obsahem. Podle bodu I odst. 4 písm. b) přílohy 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, ve znění vyhlášky č. 13/2018 Sb. (dále jen „vyhláška č. 500/2006 Sb.“), obsahuje grafická část územního plánu hlavní výkres obsahující urbanistickou koncepci, vymezení ploch s rozdílným způsobem využití, zastavěného území, zastavitelných ploch a ploch přestavby, dále koncepci uspořádání krajiny včetně ploch změn v krajině a územního systému ekologické stability, koncepci veřejné infrastruktury včetně vymezení ploch a koridorů pro dopravní a technickou infrastrukturu, ploch a koridorů pro územní rezervy; v případě potřeby lze urbanistickou koncepci, koncepci uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury zpracovat v samostatných výkresech. Obdobné ustanovení obsahoval též bod I odst. 3 písm. b) vyhlášky č. 500/2006 Sb. ve znění vyhlášky č. 458/2012 Sb.
24. Odpůrce v původním územním plánu stanovil urbanistickou koncepci tím, že vymezil rozdílné plochy typů struktur zástavby. Již tehdy pro grafické vymezení rozdílných ploch typů struktur zástavby využil v souladu s vyhláškou č. 500/2006 Sb. samostatný výkres prostorového uspořádání (výkres I.2b), a učinil tak i následně pro změnu č. 1. Jelikož způsob stanovení urbanistické koncepce prostřednictvím zón s rozdílným typem struktury zástavby zůstal zachován, bylo na místě shodně postupovat i v rámci změny č. 2.
25. Soud shrnuje, že na pozemky navrhovatelky se již od účinnosti územního plánu z roku 2016 vztahují jednak podmínky pro plochy s rozdílným způsobem využití (hlavní výkres I.2a), jednak regulativy pro zóny typů struktur zástavby (výkres I.2b). Jelikož pozemky navrhovatelky nebyly napadeným OOP přearány do jiné zóny typu struktury zástavby, ani do jiné plochy s rozdílným způsobem využití, nezakládá nezákonnost napadeného OOP, že v hlavním výkresu není u pozemků navrhovatelky vyznačena provedená změna, neboť změna se týká pouze regulativů těchto ploch, které jsou popsány v textové části napadeného OOP. Návrhový bod tedy není důvodný.
26. Soud se dále zabýval námitkami nepřezkoumatelnosti napadeného OOP.

27. Požadavky na konkrétnost a detailnost odůvodnění se liší v závislosti na tom, zda jsou v průběhu řízení o změně územního plánu vzneseny proti regulativům napadeným před soudem včasné námitky (viz rozsudek NSS ze dne 26. 6. 2014, č. j. 5 AOs 3/2013-33). Na obecnou část odůvodnění nelze klást přehnané nároky a nutně zůstává spíše v obecné rovině (srov. např. bod 20 rozsudku NSS ze dne 2. 8. 2018, č. j. 10 As 33/2018-39). Nejvyšší správní soud vyslovil názor, že na rozhodnutí o námitkách 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 ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169). Reakci na tento přístup požadující vysoký standard vypořádání námitek 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. Později tyto závěry upřesnil Ústavní soud v nálezu ze dne 8. 11. 2018, sp. zn. I. ÚS 178/15, v němž uvedl, že samotné rozhodnutí o námitkách musí obsahovat odůvodnění odpovídající požadavkům § 68 odst. 3 správního řádu, v ostatních částech však s ohledem na specifika územního plánování již takovou podrobnost vyžadovat nelze. S tímto přístupem se zdejší soud již opakovaně ztotožnil. Současně je třeba zohlednit, že odůvodnění rozhodnutí o námitce je součástí odůvodnění celého opatření obecné povahy, a proto je třeba je vnímat v souvislostech. Odůvodnění rozhodnutí o námitce netrpí nepřezkoumatelností, je-li z odůvodnění rozhodnutí o námitce a potažmo z odůvodnění celého opatření obecné povahy zřejmé, jak byla daná problematika uvedená v námitce řešena (srov. rozsudky NSS ze dne 9. 12. 2016, č. j. 8 As 89/2016-48, ze dne 20. 8. 2015, č. j. 9 As 18/2015-101, či ze dne 30. 7. 2015, č. j. 8 As 47/2015-44).
28. Navrhovatelka uplatnila námitky proti návrhu změny č. 2 územního plánu, v nichž namítla, že změna č. 2 znehodnocuje její pozemky, neboť v jejím důsledku je neuskutečnitelný její projekt, pro který bylo vydáno souhlasné závazné stanovisko orgánu územního plánování, jelikož je zde nově možné stavět *kompaktní blokovou drobnou zástavbu*. Svévolnou a bezdůvodnou změnou územního plánu by došlo k porušení prevenční povinnosti, narušení legitimního očekávání a vzniku nároku navrhovatelky na odpovídající náhradu. Navrhovatelce by vznikla škoda na projektové dokumentaci ve výši nejméně 600 000 Kč a za znehodnocení pozemků z důvodu změny na drobnou zástavbu. K tomu odkázala na § 102 stavebního zákona. Uvedla, že projekt se nachází mimo centrum města (v okolí se nachází koupaliště, venkovní plavecký bazén a rodinné domy) a dle navrhovatelky respektuje stávající sídelní strukturu.
29. Nejprve musí být odmítnuta námitka navrhovatelky, že odpůrce se jejími námitkami vůbec nezabýval. Z odůvodnění napadeného OOP i z podání navrhovatelky obsahujícího citace rozhodnutí o námitkách vyplývá opak. Navrhovatelka proti návrhu změny č. 2 územního plánu uplatnila námitky, které odpůrce v odůvodnění rozhodnutí o námitkách podrobně vypořádal. Navrhovatelka v návrhu nekonkretizovala, kterou z dílčích námitek měl odpůrce opomenout. Soud nezjistil, že by odpůrce některou z námitek nevypořádal.
30. Z obsahu návrhu a námitek uplatněných navrhovatelkou plyne, že spornou je změna regulace pro zóny typu struktury zástavby OBD. Soud nesouhlasí s tvrzením navrhovatelky, že není zřejmé, na základě čeho dospěl odpůrce k potřebě upravit regulativy pro zóny s typem struktury zástavby OBD, do nichž spadají pozemky navrhovatelky.

31. Pozemky navrhovatelky byly již od přijetí územního plánu v roce 2016 součástí zóny S56, pro kterou je stanoven typ struktury zástavby OBD. Územní plán ve znění změny č. 1 v textové části (F.2.2) v rámci podmínek prostorového uspořádání pro typ struktury zástavby OBD stanovil následující podmínky cílového uspořádání a charakteru zástavby:

Převažující struktura a charakter zástavby:

- objemově a měřítkově drobná zástavba
- zástavba se střední hustotou zastavění
- zástavba charakteru rodinných domů nebo viladomů tvořená převážně menšími stavebními objemy
- zástavba vytváří ve vztahu k veřejnému prostranství převážně jednotnou stavební čáru, která však není souvislá, ale je přerušovaná / otevřená
- zástavba charakteru izolovaných domů či dvojdomů se vzájemnými odstupy bočních fasád
- zástavba se „tváří“ do všech stran, není tak orientovaná převážně do veřejného prostranství

Přípustné porušení struktury a charakteru zástavby:

- hmotnější zástavba např. mateřské školy, základní školy, pošty, úřadu, restaurace či jiné stavby občanského vybavení
- areálová zástavba např. mateřské školy, základní školy či jiného zařízení občanského vybavení
- drobná a rozptýlená zástavba uvnitř vnitrobloků
- zástavba řadových garáží
- drobné stavby na veřejných prostranstvích

32. Jako ilustrativní příklad daného charakteru zástavby byla uvedena zástavba rodinných domů v ulicích Poncarova, Erbenova, Družstevní, Petra Bezruče, T.G. Masaryka, Svatopluka Čecha, Dělnická, Hornická ad. ve Zdicích a zástavba rodinných domů v jižní části Knížkovic.

33. Vymezení zóny S56 – OBD bylo odůvodněno v územním plánu z roku 2016 respektováním a stabilizací struktury a charakteru stávající vilové zástavby obklopující ze všech stran historické jádro města Zdice s cílem zachování hodnoty struktury vilové zástavby charakteru „zahradního města“ s vysokým podílem zeleně na pozemcích a uspořádáním zástavby převážně utvářející jednotnou stavební čáru formující přilehlá veřejná prostranství ulic.

34. Změnou č. 2 došlo ke změně podmínek pro cílové uspořádání a charakter zástavby pro typ struktury zástavby OBD, které byly stanoveny následovně:

Převažující struktura a charakter zástavby:

- objemově a měřítkově drobná zástavba
- zástavba se střední hustotou zastavění
- **podíl nezastavěné části stavebního pozemku je min. 65 %**
- **minimální velikost stavebního pozemku pro stavbu pro bydlení je 750 m² – tento regulativ se vztahuje na pozemky vymezené po nabytí účinnosti Změny č. 2 ÚP Zdice**
- **stavby pro bydlení mají max. 2 byty**

- zástavba charakteru rodinných domů nebo viladomů tvořená převážně menšími stavebními objemy
- zástavba vytváří ve vztahu k veřejnému prostranství převážně jednotnou stavební čáru, která však není souvislá, ale je přerušovaná / otevřená
- zástavba charakteru izolovaných domů se vzájemnými odstupy bočních fasád

Přípustné porušení struktury a charakteru zástavby:

- hmotnější zástavba např. mateřské školy, základní školy, pošty, úřadu, restaurace či jiné stavby občanského vybavení
- areálová zástavba např. mateřské školy, základní školy či jiného zařízení občanského vybavení
- drobná a rozptýlená zástavba uvnitř vnitrobloků
- drobné stavby na veřejných prostranstvích
- na pozemcích p. č. 1064/1 a 1066 v k. ú. Zdice je přípustné umístit jeden dvojdům

35. Odpůrce v obecné části odůvodnění napadeného OOP uvedl, že změna č. 2 byla zpracována na základě usnesení Zastupitelstva obce Zdice o pořízení změny č. 2 ze dne 14. 8. 2019, č. 6/2019/III/1, jehož přílohou byl návrh obsahu změny č. 2, v souladu s požadavkem komplexní revize plošné a prostorové regulace s cílem vyjasnění pravidel pro výstavbu (upřesnění podmínek prostorového uspořádání tak, aby byl jejich výklad jednoznačnější a zabránilo se extenzivnímu výkladu) a požadavkem celkového zmírnění intenzity výstavby v těchto plochách (kapitola D.1 odůvodnění, s. 146). Konstatoval, že úpravy prostorové regulace vedou k ochraně a posílení souladné racionální urbanistické struktury města spočívající v postupně se zvyšující intenzitě zástavby a podílu obslužných funkcí směrem od okrajů ke středu sídla, která zajišťuje dobrou dostupnost obslužných funkcí koncentrovanou v jádru sídla Zdice a současně kvalitní podmínky pro bydlení v obytných částech města. Ve středu obytného sídla Zdice se nachází kompaktnější a intenzivněji zastavěné jádro s hmotnějšími budovami a větším podílem obslužných funkcí. Podél hlavní dopravní osy sídla (ulice Komenského a Husova) a dalších radiál (ulice Vorlova, Velizská a Žižkova) se směrem od středu sídla vyskytuje také intenzivnější zástavba s vyšším podílem obslužných a komerčních funkcí, avšak méně intenzivní než ve středu sídla. Směrem k okrajům sídla intenzita zástavby řídne do převládající zástavby individuálních vilek a rodinných domů s vyšším podílem zeleně na zahradách s dominantním využitím pro bydlení. Tato struktura je výhodná z pohledu optimální dostupnosti obslužných funkcí nacházejících se převážně ve středu sídla či u významných pozemních komunikací, minimalizace střetů mezi funkcí obytnou a funkcemi obslužnými a zajištění vysoké kvality bydlení v zónách méně intenzivní obytné zástavby. Změnou č. 2 je stávající výhodná urbanistická struktura města s kompaktním jádrem koncentrujícím obslužné funkce v optimální dostupnosti z území města potvrzena a zpevněna. Jádro sídla vymezené zónou kompaktní blokové hmotné struktury zástavby (KBH) bylo redukováno podél ulice Husova, čímž byla zajištěna větší kompaktnost jádra. Pro přechodné zóny kompaktní blokové drobné zástavby (KBD) byly stanoveny doplňující regulativy, které zamezují umísťování nepřiměřených objemů staveb. Zpřesnění pravidel v zónách KBD a jejich rozšíření na soubory zahuštěnější zástavby obalující po obvodu jádro sídla a koncentrované podél hlavních radiálních ulic umožnilo zpřísnit regulaci zón otevřené blokové drobné zástavby (OBD), do kterých je zahrnuta většina ploch pro individuální rodinné bydlení. Doplněné požadavky na podíl nezastavěné části stavebního pozemku, minimální velikost pozemku a maximální počet bytů zajišťují dostatečně rozvolněný charakter zástavby v těchto zónách s vyšším podílem zeleně na nezastavěných zahradách.

Úpravy prostorové regulace též plošně zmírňují intenzitu obytné zástavby na území města a snižují tím riziko nepřiměřeně dynamického rozvoje, který se často vyskytuje u obcí v suburbánní zóně Prahy, a riziko překročení kapacit veřejných infrastruktur (problémy se zatížením místních komunikací, nedostatečnou kapacitou vodovodu, nedostatkem míst ve školkách či školách apod.). Vyjasnění pravidel pro umísťování obytných staveb a zamezení extenzivního výkladu podmínek prostorové regulace utlumí tempo bytové výstavby, což umožní přizpůsobovat kapacity veřejných infrastruktur v průběhu delšího časového úseku zvyšujícím se nárokům (viz s. 131, 132, 134 a 137 textové části odůvodnění změny č. 2). Město Zdice se nachází v širším suburbanizačním pásmu hl. m. Prahy, které se stále rozšiřuje. V současné době zasahuje podél dálnice D5 až na Berounsko. Ačkoli je suburbánní rozvoj nejvíce patrný v souměstí Beroun – Králův Dvůr, je suburbanizací přímo ohroženo i město Zdice, přestože je zde zatím tempo bytové výstavby podstatně menší než v Berouně, Králově Dvoře a obcích blíže k Praze (za posledních 15 let bylo vystavěno 101 bytů a přibýlo 303 obyvatel). V souvislosti se zvětšující se suburbanizační zónou Prahy existuje důvodný předpoklad zrychlení rozvojové dynamiky. Jsou zaznamenány stále častější záměry usilující o intenzifikaci bytové zástavby, která je ze strany odpůrce hodnocena jako nepřiměřená vzhledem ke stávajícímu urbanistickému charakteru. Požadavek redukce kapacity území města pro nové byty je strategickým rozhodnutím odpůrce v reakci na nepříznivý trend suburbanizace v širším zázemí hlavního města Prahy, s cílem rozvoj města spíše stabilizovat, umožnit jen mírné navýšení počtu obyvatel a upřednostnit zájmy na zvyšování kvality obytného prostředí (s. 154 textové části odůvodnění). Změna č. 2 tluší obytnou kapacitu území města. Dle propočtených bilancí měl platný územní plán kapacitu pro 864 nových bytů (1 928 obyvatel). Úpravy provedené změnou č. 2 tuto kapacitu snižují na 673 nových bytů (1 556 obyvatel). Vzhledem k aktuálnímu počtu obyvatel (cca 4 200) tedy územní plán i ve znění změny č. 2 umožňuje rozvoj obytné funkce o cca 1/3 obyvatel, což je míra, která naplňuje prioritu Zásad územního rozvoje Středočeského kraje (dále jen „ZÚR Středočeského kraje“) soustřeďovat rozvoj bydlení především do měst, a současně je úměrná velikosti a obytné kapacitě města. Snížení obytné kapacity představuje dílčí úpravu urbanistické koncepce, která vyplývá především ze strategického rozhodnutí vedení odpůrce, který má v rámci samosprávy legitimní právo usměrňovat podobu svého budoucího rozvoje. Účelem změny je zamezit excesům v podobě urbanisticky nepřiměřeně objemné zástavby narušující stávající vhodnou urbanistickou strukturu obytného sídla se zahuštěným středem a postupným snižováním intenzity zástavby v obytných plochách směrem k okrajům sídel (s. 135 textové části odůvodnění). Redukce kapacity území města pro nové byty byla provedena jednak zpřesněním podmínek plošné a prostorové regulace, která zamezuje přílišné intenzifikaci výstavby, jednak redukcí zastavitelných ploch pro rozvoj bytových domů u ulice Velizská (plochy Z26a, Z26b a Z28) vymezených na pozemcích města o 11 504 m² a úpravou regulace zástavby v jihovýchodní části sídla Zdice v původní ploše P12, která byla rozdělena na plochy P12 a P26. Výsledná podoba změny č. 2 představuje kompromisní řešení vyvažující strategické rozhodnutí odpůrce a právní jistotu vlastníků pozemků, což se projevilo odmítnutím plošné redukce zastavitelných ploch a ploch přestavby na pozemcích soukromých vlastníků a kompromisní úpravou prostorové regulace, kterou lze považovat za proporcionální při zohlednění stávající urbanistické struktury a tím dané žádoucí struktury zástavby (s. 155 a 156). Textová část odůvodnění napadeného OOP obsahuje podrobné vyhodnocení souladu změny č. 2 s Politikou územního rozvoje ČR, zejména jednotlivými republikovými prioritami územního

plánování pro zajištění udržitelného rozvoje území (B.1.1, s. 131-134), ZÚR Středočeského kraje (B.2, s. 134–137), cíli a úkoly územního plánování (B.3, s. 137-140) a s požadavky stavebního zákona a jeho prováděcích právních předpisů.

36. V rámci komplexního zdůvodnění přijatého řešení (kapitola G textové části odůvodnění změny č. 2) byly zdůvodněny úpravy podmínek pro cílové uspořádání a charakter zástavby pro jednotlivé typy struktur zástavby, včetně změny regulativů pro typ struktury zástavby OBD (s. 187-188). Změna regulativů pro typ struktury OBD byla součástí komplexní úpravy plošné a prostorové regulace, která směřovala ke zpřesnění regulativů kvantifikovatelnými parametry s cílem omezit rizika extenzivního výkladu a z toho vyplývajícího nepřiměřeného zahušťování zástavby v plochách, kde je to z pohledu snahy o zachování urbanistického charakteru zástavby nežádoucí. To souvisí i s cílem snížení kapacity území města pro rozvoj obytné funkce. Dalším důvodem byla motivace vyjasnit pravidla pro rozhodování v navazujících řízeních. Do regulativů zón určujících typ struktury zástavby OBD byla doplněna tři nová pravidla s významnými dopady na regulaci intenzity zástavby. Byl stanoven podíl nezastavěné části stavebního pozemku, který zajišťuje, že bude zachován charakter zahradního města či příměstské zástavby s vyšším zastoupením nezastavěných a nezpevněných zahrad vytvářejících komfortní obytné prostředí. Současně byla nastavena minimální velikost stavebního pozemku pro stavby pro bydlení, což také zajišťuje intenzitu zástavby odpovídající zahradnímu městu či příměstské vilové zástavbě. Východiskem pro stanovení minimální výměry stavebního pozemku byly lokality rodinné zástavby kolem ulic Poncarova, Erbenova či Družstevní. Hustota i měřítko zástavby kolem těchto ulic jsou vyvážené a odpovídají optimální představě odpůrce o budoucím rozvoji rodinné obytné zástavby po obvodu města. Podíl nezastavěné části stavebního pozemku (min. 65 %) byl odvozen z obvyklého podílu nezastavěných částí pozemků rodinných domů kolem těchto ulic, kde má zástavba přiměřenou hustotu, vhodný poměr nezastavěných zahrad a celkově přehlednou a pravidelnou urbanistickou strukturu. Pozemky rodinných domů tu mají výměru nejčastěji 750 až 850 m², přičemž běžný městský rodinný dům obvykle představuje 200 až 250 m² zastavěných a zpevněných ploch. Při velikosti stavebního pozemku 800 m² je tak podíl zastavěných a zpevněných ploch obvykle 25 až 32 %. Dále byl doplněn regulativ maximálního počtu bytů v jedné stavbě pro bydlení. Rodinné domy s třemi byty odpovídají již větším vilám. V zónách OBD se předpokládá rozvoj zástavby, která bude mít strukturu drobnější příměstské zástavby standardních rodinných domů. Ze stejných důvodů bylo vyloučeno také umístění dvojdomů. Regulace týkající se orientace budov byla vypuštěna, neboť postrádala aplikační význam. Odůvodněna byla též výjimka pro pozemky p. č. 1064/1 a 1066 stanovená na základě uplatněných námitek, která byla odůvodněna jednak pokročilou inženýrskou přípravou záměru, jednak tím, že výjimkou není zpochybněno naplnění cíle zabránit zahuštěnější formě zástavby.
37. V odůvodnění rozhodnutí o námitce navrhovatelky, v níž poukázala na projektovou přípravu záměru na svých pozemcích a kladné závazné stanovisko orgánu územního plánování, odpůrce poukázal na vypořádání obdobné námítky radou odpůrce v řízení o stavební uzávěře. Uvedl, že námitka byla zamítnuta s ohledem na to, že vedení odpůrce od počátku považovalo záměr za odchylný od smyslu a účelu prostorové regulace nastavené již platným územním plánem na dotčených pozemcích. Právě aby nedocházelo ze strany stavebníků a správních orgánů k extenzivnímu výkladu prostorové regulace, a to nejen v případě záměru navrhovatelky, přistoupil odpůrce k pořízení změny č. 2, jejímž cílem je komplexní revize plošné a prostorové regulace směřující k zamezení nepřiměřené

intenzifikace zástavby a celkovému omezení obytné kapacity území města. Pozemky navrhovatelky (pozemek p. č. 1163 a severní část pozemku p. č. 1161/2) jsou již v platném územním plánu zařazeny do zóny typu struktury zástavby S56 – OBD. Pro tento typ struktury zástavby byla jako převažující struktura a charakter zástavby stanovena objemově a měřítkově drobná zástavba, převážně charakteru izolovaných domů či dvojdomů se vzájemnými odstupy bočních fasád. Hmotnější zástavba byla v zásadě připuštěna pouze pro stavby občanského vybavení. Záměr navrhovatelky dle údajů příloženého závazného stanoviska sestává ze dvou bytových domů o třech blocích o půdorysných rozměrech 36,42 x 15,32 m s kapacitou celkem 40 bytů. Zastavitelná část obou pozemků má výměru cca 2 250 m², přičemž záměr vykazuje zastavěnou plochu 864 m² a zpevněné plochy 2 422 m². Parkování je řešeno převážně na jižní části pozemku p. č. 1161/2 zaražené do ploch ZS: zeleň soukromá a vyhrazená. Popis záměru ve srovnání s regulací nastavenou v platném územním plánu dle odpůrce ilustruje, že regulace umožňovala nepřiměřeně extenzivní výklad, jestliže na jedné straně zde byl zjevný záměr v zónách OBD směřovat k převažující zástavbě individuálními rodinnými domy, na druhé straně kladné závazné stanovisko orgánu územního plánování pro bytový dům se 40 byty. Legitimním cílem odpůrce proto bylo prostorovou regulaci zpřesnit a předejít konfliktním situacím v navazujících správních řízeních. Změna č. 2 zpřesňuje prostorovou regulaci typu struktury OBD. Nově nastavená minimální velikost pozemků, podíl nezastavěné části pozemku a maximální počet bytů odpovídají standardní struktuře nízkopodlažní obytné zástavby rodinnými domy ve městě či příměstských oblastech. Regulativy byly odvozeny mimo jiné z analýzy zástavby kolem ulice Poncarova, Erbenova či Družstevní, která byla vyhodnocena jako typická a žádoucí pro rozvoj města v zónách OBD. Tyto zóny vymezené na převažující části zastavěného území a zastavitelných ploch, ve kterých je zástavba doprovázena dostatečně velkými zahradami umožňujícími umístění vzrostlé zeleně, by měly poskytovat kvalitní podmínky primárně pro bydlení. Odpůrce stejně jako v obecné části odůvodnění podrobně popsal, z jakých obvyklých výměr pozemků a podílu zastavěných a zpevněných ploch v typických zónách OBD při stanovení regulativů vycházel. Zdůraznil, že typ struktury zástavby OBD byl na pozemcích navrhovatelky vymezen již územním plánem z roku 2016 a v tomto tedy nedochází ke změně. Zóna OBD určená primárně pro výstavbu izolovaných rodinných domů má v této lokalitě opodstatnění s ohledem na stávající charakter zástavby a potenciál pro rozvoj obytné funkce. Charakter zástavby se zde podstatně odlišuje od charakteru podél ulice Komenského blíže k centru města. V úseku ulice Komenského mezi křížením s ulicí Farčina a U Topírny má zástavba poměrně homogenní charakter sestávající z jedno- až dvoupodlažních staveb s podkrovím, které na sebe těsně navazují či mají minimální rozestupy. Změnou č. 2 je zde proto prostorová regulace sjednocena typem struktury KBD: kompaktní bloková drobná zástavba. Oproti tomu v řešené lokalitě se nachází převážně izolované rodinné domy. Urbanistická struktura je tu sice roztržštěnější přítomností několika sportovních areálů, nicméně na ostatních pozemcích stojí izolované rodinné domy s většími rozestupy umístěné na větších zahradách s větším odstupem od ulice Komenského. Vzhledem ke vzdálenosti od centra města (600 až 1 200 m) není v tomto úseku ulice Komenského již takový potenciál pro rozvoj obytné funkce. V případě pozemků navrhovatelky je vzdálenost od středu města, kde se koncentruje většina obchodů a služeb, 950 m. Odpůrce poukázal také na vzdálenost lokality od základní školy zřízené odpůrcem v ulici Žižkova a mateřské školy (v ulici Zahradní) cca 1 500 m, která neodpovídá požadavkům stanoveným Standardy dostupnosti veřejné infrastruktury (Maier

a kol., 2016, aktualizace 2020). Město Zdice se nachází v rozvojové oblasti ROB1 Praha vymezené v PÚR a představuje dle této metodiky území typu B: „*obce do 10 000 obyvatel v rozvojových oblastech stanovených PÚR a vymezených v ZÚR, pokud vykazaly v uplynulých 20 letech výrazný populační růst anebo stavební rozvoj*“, pro které je stanoven požadavek na pěší dostupnost mateřské školy z obytných ploch na 600 m a základní školy na 800 m. Požadavek je naplněn jen vůči historické budově školy na ulici Komenského, kde je soukromým subjektem provozován pouze první stupeň základní školy. Tyto důvody byly dle odpůrce legitimním východiskem k zařazení dotčené plochy do ploch méně intenzivní zástavby. Z pohledu udržitelné dopravní obsluhy města není žádoucí nepřiměřeně dekoncentrovat rozvoj města, který generuje intenzivní vnitřní automobilovou dopravu a zhoršuje obytné podmínky ve městě. Změnou č. 2 tak byla potvrzena a zpevněna urbanistická koncepce, která intenzivnější obytnou zástavbu připouští jen ve středu města a v lokalitě sídliště Písmena, která je od středu města a základní školy vzdálena cca 400 m a od mateřské školy cca 600 m.

38. Z výše uvedeného vyplývá, že odpůrce změnu č. 2 územního plánu včetně změny podmínek pro typ struktury zástavby OBD podrobně odůvodnil a vypořádal se s uplatněnými námitkami navrhovatelky. Poukázal na to, že pozemky navrhovatelky byly již původním územním plánem zařazeny do zóny OBD, pro kterou byl stanoven požadavek objemově a měřítkově drobné zástavby s přípuštěním hmotnější zástavby jen pro stavby občanského vybavení, a v tomto směru ke změně (tedy k namítané „*změně na drobnou zástavbu*“) nedošlo. Dále uvedl, že vedení odpůrce považovalo projekt navrhovatelky (dva bytové domy s celkem 40 byty) za odchýlný od smyslu a účelu prostorové regulace dotčených pozemků nastavené již původním územním plánem. Důvodem přijetí změny č. 2 a zpřesnění podmínek prostorové regulace bylo právě i zamezit extenzivnímu výkladu podmínek prostorové regulace ze strany stavebníků a orgánu územního plánování, k němuž došlo i v případě navrhovatelky, a zabránit konfliktním situacím v navazujících řízeních. Rozhodnutí o námitce logicky navazuje na obecnou část odůvodnění napadeného OOP, v níž je vysvětleno, že zpřesnění podmínek prostorové regulace a zamezení extenzivnímu výkladu má zabránit nepřiměřenému zahušťování zástavby mimo jádro sídla a zajistit zachování a upevnění stávající urbanistické struktury s kompaktním jádrem a postupně se snižující intenzitou zástavby směrem od středu města. Odpůrce rovněž náležitě odůvodnil, proč je tato stávající urbanistická struktura žádoucí z hlediska zachování kvality prostředí. Odpůrce vysvětlil, že nově doplněné regulativy pro zóny OBD (minimální velikost pozemků, podíl nezastavěné části pozemku a maximální počet bytů) odpovídají standardní struktuře obytné zástavby rodinných domů, která byla vyhodnocena jako typická a žádoucí (zástavba v ulicích Poncarova, Erbenova či Družstevní, která byla jako příklad typu struktury zástavby OBD uvedena již v územním plánu z roku 2016), a popsal, jak dospěl k jednotlivým regulativům. Vysvětlil také, že vymezení zóny OBD v této lokalitě odpovídá charakteru stávající zástavby a je odůvodněno i vzdáleností od centra města a horší dostupností veřejné infrastruktury (např. základní a mateřské školy). To koresponduje i s tvrzením navrhovatelky v námitkách, která sama poukazovala na to, že její pozemky jsou mimo centrum města a v okolí se nachází rodinné domy a koupaliště. Námitka nevypořádání námitek navrhovatelky a nepřezkoumatelnosti napadeného OOP tedy není důvodná. Z výše popsaného obsahu napadeného OOP a rozhodnutí o námitkách je též zřejmé, že změna č. 2 včetně úprav prostorové regulace nebyla provedena bezdůvodně ani svévolně.

39. Důvodná není ani námitka navrhovatelky, že argumenty odpůrce, jimiž reagoval na její námitky, nekorespondují s původním územním plánem. Jak bylo výše uvedeno, odpůrce v rozhodnutí o námitkách správně poukázal na to, že již ve stávajícím územním plánu jsou dotčené pozemky navrhovatelky ve shodném rozsahu zařazeny do zóny OBD, pro kterou byla stanovena objemově a měřítkově drobná zástavba a hmotnější zástavba byla v zásadě připuštěna pouze pro stavby občanského vybavení (viz výkres prostorového uspořádání I.2b úplného znění územního plánu po změně č. 1, kapitola F.2.2 textové části a podmínky typu struktury zástavby OBD na s. 97).
40. Navrhovatelka namítá, že odpůrce v rozhodnutí o námitkách v rozporu se závazným stanoviskem tvrdil, že územní plán neumožňoval zástavbu bytovými domy. Takové tvrzení však odpůrce v odůvodnění rozhodnutí o námitkách nepředestřel. Pouze v souladu s územním plánem ve znění změny č. 1 konstatoval, že již stávající územní plán vymezil na pozemcích navrhovatelky zónu OBD, pro kterou byl stanoven požadavek objemově a měřítkově drobné zástavby, a uvedl, že územní plán umožňoval z hlediska odpůrce nežádoucí extenzivní výklad, který vedl k vydání souhlasného závazného stanoviska pro záměr navrhovatelky s celkem 40 byty. Odpůrce netvrdil, že předchozí regulace vůbec neumožňovala výstavbu bytových domů, mělo se však jednat o objekty (viladomy) objemově a měřítkově drobné. Odpůrce současně připustil, že předchozí regulace nevedla k zamýšleným cílům, neboť umožňovala z jeho pohledu nepřiměřeně extenzivní výklad, který neodpovídal jeho představě o cílovém charakteru zástavby, což bylo také důvodem pro vyhlášení stavební uzávěry a pořízení změny č. 2 územního plánu. Odpůrce tedy změnou č. 2 územního plánu mimo jiné reagoval na postup stavebníků a orgánu územního plánování, jenž nenaplňoval jeho představu urbanistické struktury, kterou vymezil v územním plánu. Ani skutečnost, že odpůrce se v průběhu času rozhodl přistoupit k úpravě regulace, nezakládá nepřezkoumatelnost rozhodnutí o námitkách ani změny č. 2 územního plánu. Nepřezkoumatelnost nezakládá ani tvrzení navrhovatelky, že odpůrcem uváděné důvody nekorespondují se závazným stanoviskem. Odpůrce se v odůvodnění rozhodnutí o námitkách dostatečně podrobně vypořádal s tím, že územní plán umožňoval nežádoucí extenzivní výklad, jehož důsledkem bylo vydání závazného stanoviska, které však bylo v rozporu s cíli odpůrce. Námitky nejsou důvodné.
41. Soud nemíní hodnotit zákonnost závazného stanoviska. Lze nicméně poznamenat, že závazné stanovisko pomíjí, že pozemky navrhovatelky byly nejen součástí plochy SM, ale také zóny typu struktury zástavby OBD, a postrádá přezkoumatelnou úvahu souladu záměru s územním plánem z hlediska podmínek stanovených pro tento typ struktury zástavby.
42. Důvodná není ani argumentace navrhovatelky, že napadené OOP nebylo založeno na relevantních skutečnostech. Z odůvodnění napadeného OOP je patrné, že odpůrce navázal na územní plán ve znění změny č. 1 a podrobně uvedl, jaké skutečnosti vedly ke změně č. 2 územního plánu (viz výše), které navrhovatelka v návrhu konkrétně nezpochybňuje. Změna č. 2 byla zpracována na základě usnesení zastupitelstva odpůrce a návrhu obsahu změny č. 2, přičemž pořizovatel vycházel ze znalosti území, včetně charakteru zástavby a urbanistické struktury sídla Zdice a vývoje počtu obyvatel, poznatků z uplatňování územního plánu (výkladu podmínek prostorového uspořádání ze strany stavebníků a správních orgánů), poznatků z oboru urbanismu (zodpovědným projektantem byla Ing. arch. V. Š., Ph.D., autorizovaná architektka v oboru architektura a doktorka v oboru urbanismu a územního plánování), Politiky územního rozvoje, ZÚR Středočeského kraje,

ve znění jeho aktualizací, stanovisek dotčených orgánů (srov. str. 129 až 144 textové části změny č. 2 územního plánu; stanoviska dotčených orgánů jsou obsažena ve spisové dokumentaci pod č. 7 a 11 správního spisu) a Standardů dostupnosti veřejné infrastruktury. Vzal v úvahu též uplatněné námitky, včetně závazného stanoviska. Navrhovatelka v návrhu nespecifikovala, na základě kterých skutečností by si představovala, aby byla změna č. 2 územního plánu postavena, ani které relevantní skutečnosti dle jejího názoru opomněl odpůrce zohlednit. Subjektivní přesvědčení navrhovatelky o tom, že změna č. 2 územního plánu měla obsahovat jinou regulaci, nezakládá nepřezkoumatelnost napadeného OOP.

43. Soud se dále zabýval námitkami legitimního očekávání a nepotřebnosti změny regulace, tedy otázkami proporcionality přijatého řešení, a to v míře podrobnosti odpovídající uplatněným námitkám navrhovatelky.
44. Z usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, vyplývá, že podmínkou zákonnosti územního plánu či jeho změny je mimo jiné i to, že veškerá omezení vlastnického práva mají ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody a jsou činěna jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle, což představuje zásadu subsidiarity a minimalizace zásahu. Za předpokladu dodržení uvedené zásady může územním plánem nebo jeho změnou dojít k omezením vlastníka v území regulovaném tímto plánem, nepřesáhnou-li spravedlivou míru; taková omezení nevyžadují souhlasu dotyčného vlastníka a ten je povinen strpět je bez náhrady. V bodě 47 citovaného usnesení NSS dovedl, že *„[ú]zemní 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, jež 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.“* Z citované judikatury lze dovést, že 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. Soud v souladu se zásadou subsidiarity a minimalizace zásahu posuzuje přiměřenost regulace z hlediska splnění následujících podmínek: a) zda má zásah ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody, b) zda je činěn v nezbytně nutné míře, c) zda je činěn nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě k rozumně zamýšlenému cíli, d) zda je činěn nediskriminačním způsobem a e) zda je činěn s vyloučením libovůle. Není-li některá z uvedených kumulativních podmínek splněna, je to zásadně důvodem pro zrušení územního plánu v té části, jež s dotyčným zásahem souvisí (viz též např. rozsudek NSS ze dne 2. 10. 2013, č. j. 9 Ao 1/2011-192).
45. Podle rozsudku NSS ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, v procesu územního plánování *„[j]de 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 nescísně 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 popsaných 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 není určovat, jakým způsobem má být určité území využito, 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).

46. Navrhovatelka má za to, že má legitimní očekávání na zachování regulace, která byla nastavena v územním plánu ve znění změny č. 1 a která dle závazného stanoviska orgánu územního plánování umožňovala realizaci jejího projektu.
47. Z judikatury NSS (např. rozsudku ze dne 14. 2. 2013, č. j. 7 AOs 2/2012-53) vyplývá, že územní plánování nemůže být činností zcela nahodilou, nepředvídatelnou a svévolnou. Je proto žádoucí, aby se pořizovatel územního plánu snažil respektovat předchozí územně plánovací dokumentaci téhož stupně. V rozsudku ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010-644, NSS zformuloval právní názor, že je nutno s přihlédnutím k principům právní jistoty a legitimního očekávání respektovat kontinuitu územního plánování. Na druhou stranu současně zdůraznil, že požadavek na kontinuitu nesmí znemožnit revizi existujícího stavu. Soud připomíná, že vydání územního plánu a jeho změny je rozhodnutím zastupitelstva obce, které spadá do samostatné působnosti a je nedílnou součástí ústavně garantovaného práva na samosprávu, do něhož správní soudy mohou zasahovat pouze minimálně (srov. rozsudek NSS ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006-74, č. 968/2006 Sb. NSS). Při hodnocení zákonnosti změny územního plánu se musí soud řídit zásadou zdrženlivosti (srov. rozsudek NSS ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, č. 1462/2008 Sb. NSS). Úlohou soudu v řízení o zrušení územního plánu nebo jeho části je poskytovat ochranu před excesy v územním plánování a nedodržením zákonných mantinelů (rozsudek NSS ze dne 4. 9. 2020, č. j. 5 As 194/2019-32). Úkolem soudu není určovat, jak má být určité území využito, a aktivně tak dotvářet územní plánování, ale pouze korigovat extrémy.

48. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 19. 12. 2012, č. j. 6 AOs 2/2012-27, přdestřel, že *„[p]rincip legitimního očekávání v územním plánování nelze podle názoru Nejvyššího správního soudu aplikovat ve stejném rozsahu jako v běžném správním řízení, a to nejen s ohledem na specifika řízení o opatření obecné povahy (srov. bod 23 tohoto rozsudku), ale i na značné pravomoci pořizovatele územního plánu ohledně zařazování pozemků do příslušné kategorie (srov. judikaturu citovanou v bodu 39 tohoto rozsudku a ustanovení § 102 odst. 2 stavebního zákona ohledně poskytování náhrad).“*
49. Pokud navrhovatelka namítá, že bylo zasaženo do jejího legitimního očekávání na zachování původní regulace změnou územního plánu poté, co disponovala závazným stanoviskem orgánu územního plánování, soud zdůrazňuje, že veřejné subjektivní právo umístit stavbu do území zakládá až územní rozhodnutí, nikoli samotný územní plán nebo závazné stanovisko, které navrhovaný stavební záměr označuje za souladný s dosud platnou územně plánovací dokumentací. Závazné stanovisko je jen jedním z předpokladů vydání územního rozhodnutí. Jak upozornil odpůrce ve vyjádření k návrhu, není ani vyloučeno, že v odvolacím řízení proti rozhodnutí o umístění stavby může dojít ke změně závazného stanoviska orgánu územního plánování na základě námitek jiného účastníka řízení, jímž je v územním řízení i obec, na jejímž území má být záměr uskutečněn. Změna č. 2 územního plánu byla nadto vydána až po uplynutí platnosti závazného stanoviska, která byla omezena do 10. 7. 2021. Vlastník pozemku nemá veřejné subjektivní právo na schválení konkrétní podoby územního plánu podle svého požadavku (viz rozsudky NSS ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 Ao 2/2011-17, bod 65, či ze dne 28. 3. 2008, č. j. 7 Ao 5/2010-68) ani na zachování obsahu územního plánu. Tento závěr potvrdil i Ústavní soud v usnesení ze dne 10. 4. 2018, sp. zn. IV. ÚS 3548/17, v němž konstatoval, že se *„nelze dovolávat ochrany dobré víry či legitimního očekávání ve vztahu k určité podobě územního plánu, neboť ten se s ohledem na potřebu úpravy poměrů v území neustále vyvíjí“*. V posuzované věci nejsou s ohledem na výše uvedené aplikovatelné závěry rozsudků NSS ze dne 23. 8. 2007, č. j. 7 Afs 45/2007-251, a nálezu Ústavního soudu ze dne 27. 3. 2003, sp. zn. IV. ÚS 690/2001, na které poukázala navrhovatelka.
50. Jakkoliv je proces územního plánování postaven na principu kontinuity, uplatňuje se současně protichůdný princip dynamiky územního plánování, jenž umožňuje (resp. požaduje) reagovat na aktuální podněty a potřeby. Vymezení určitých regulativů do budoucna nevylučuje možnost jejich změny. Opačný přístup by znamenal vyprázdňení práva obce regulovat rozvoj zástavby na svém území. Navrhovatelce tedy nesvědčí veřejné subjektivní právo na zachování regulativů územního plánu tak, aby vyhovovaly jejím soukromým zájmům. Pouze pravomocné rozhodnutí o umístění stavby zakládá veřejné subjektivní právo umístit na konkrétním pozemku stavební záměr o definovaných parametrech. Vlastník je povinen strpět omezení vlastnického práva na základě schváleného územního plánu, má-li ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody a je uskutečněno jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle.
51. Navrhovatelka tedy nedisponovala legitimním očekáváním na zachování stávajících regulativů, a to ani na základě závazného stanoviska. Změna regulace územního plánu nebyla změnou nahodilou, bezdůvodnou ani svévolnou.
52. Navrhovatelka od vydání územního opatření o stavební uzávěře dne 18. 11. 2019 věděla o tom, že nemůže projekt prozatím realizovat. Věděla i o tom, že její projekt je odpůrcem přes závazné stanovisko vnímán jako nesouladný se smyslem a účelem podmínek

stanovených územním plánem pro typ struktury zástavby OBD. Odpůrce si proto stanovil za cíl prověřit a upravit podmínky prostorového uspořádání, neboť docházelo k extenzivnímu výkladu podmínek zakotvených územním plánem, které nekorespondovaly s jeho představou urbanistického řešení. Nelze tak hovořit o tom, že přes noc došlo ke znemožnění realizace projektu navrhovatelky. Je třeba zopakovat, že navrhovatelce nesvědčilo subjektivní právo realizovat projekt. Soulad záměru s územním plánem byl navíc mezi účastníky případného územního řízení sporný, přičemž závazné stanovisko otázkou sporných regulativů pro zónu S 56 OBD výslovně neřešilo. Soud zdůrazňuje, že napadeným OOP nedošlo ke změně přípustného využití na drobnou zástavbu, jak uvádí navrhovatelka. Převažující struktura zástavby spočívající v objemově a měřítkově drobné zástavbě byla v zóně S 56 OBD zakotvena již od přijetí původního územního plánu. Změnou č. 2 bylo pouze doplněno, že podíl nezastavěné části stavebního pozemku je minimálně 65 %, minimální velikost stavebního pozemku pro bydlení je 750 m² a stavby mají mít maximálně 2 byty. Již původní územní plán tedy předpokládal pro typ struktury OBD jako převažující objemově a měřítkově drobnou zástavbu s tím, že porušení struktury a charakteru zástavby připustil pro hmotnější či areálovou zástavbu občanského vybavení. Záměr navrhovatelky lze vzhledem k výše popsáním rozměrům obtížně hodnotit jako drobnou zástavbu odpovídající cílovému uspořádání zástavby tak, jak bylo zamýšleno původním územním plánem (též s přihlédnutím k příkladům daného typu struktury zástavby). Lze poznamenat, že předpokládaný počet jednotek uvedený v Příloze P.1. Tabulka bilancí kapacity ploch změn bydlení a smíšených obytných v původním územním plánu pro plochu P3 (6,6 jednotek při polovině plochy využitě pro bydlení a polovině pro občanské vybavení) zůstal v napadeném OOP nezměněn.

53. Je třeba též zdůraznit, že územním plánem nebyla znemožněna jakákoli stavební činnost na pozemcích navrhovatelky, neboť územní plán ve znění změny č. 2 sice omezuje výstavbu bytových domů omezením počtu bytů v zóně OBD, nicméně nadále umožňuje umístění staveb občanského vybavení (veřejného i komerčního) místního významu, které představují hlavní využití v plochách SM, jakož i umístění rodinných domů, které jsou přípustným využitím v ploše SM. V této souvislosti soud poznamenává, že byt by jistě bylo přehlednější, pokud by změna č. 2 výslovně upravila i hlavní způsoby využití v plochách SM (mezi nimiž je kromě občanského vybavení uvedeno bydlení v bytových domech), které jsou současně zařazeny do zón OBD, tak, aby pro tyto plochy bylo výslovně v rámci hlavního využití vedle občanského vybavení vymezeno bydlení v rodinných domech (které je v ploše SM přípustné), nezakládá tento dílčí nedostatek nesrozumitelnost změny č. 2, resp. územního plánu ve znění této změny. Z územního plánu je jasně seznatelné, jaké stavby je možné na pozemcích v ploše SM, které jsou současně součástí zóny typu struktury zástavby OBD, umístit. Jak uvedl NSS v rozsudku ze dne 26. 11. 2020, č. j. 8 As 336/2018-66, „na územní plán je tak třeba hledět v souladu se zásadou zdrženlivosti při hodnocení územně plánovací dokumentace spíše jako na srozumitelný, pokud je možné jej rozumně vyložit, byť by mohl být formulován lépe a přesněji. Ke zrušení územního plánu pro nesrozumitelnost proto soud může přistoupit až v krajním případě, jestliže by ani výkladem nešlo překlenout případné nejasnosti, pro které by nebylo možné se podle územního plánu řídit.“
54. Záměrem odpůrce již při přijetí původního územního plánu v ploše S56 OBD, kam pozemky navrhovatelky spadají, bylo respektovat strukturu a charakter stávající vilové zástavby typu „zahradního města“ s vysokým podílem zeleně obklopující historické jádro města (viz str. 246 odůvodnění původního územního plánu). Z výkresu prostorového

uspořádání původního územního plánu a podmínek pro jednotlivé typy struktury zástavby je zřejmé, že intenzita zástavby se měla snižovat směrem k okrajům sídla. Na základě zkušeností s uplatňováním územního plánu odpůrce formuloval požadavek zachování a upevnění stávajícího stylu a charakteru zástavby, snížení kapacity území města pro rozvoj obytné funkce a zamezení extenzivnímu výkladu regulace a z toho vyplývajícím nepřiměřenému zahušťování zástavby v plochách, kde je to z pohledu snahy o zachování urbanistického charakteru zástavby nežádoucí (viz např. výpis z usnesení zastupitelstva odpůrce ze dne 14. 8. 2019, či str. 187 textové části napadeného OOP). V souladu s tím byla změnou č. 2 územního plánu provedena komplexní úprava plošné a prostorové regulace.

55. Změna č. 2 sledovala legitimní cíle spočívající v odstranění výkladových nejasností, zachování a posílení stávající racionální urbanistické struktury, zajištění vysoké kvality bydlení, zabránění negativním dopadům dekoncentrace rozvoje města (např. intenzivní vnitřní automobilové dopravy) či omezení rizik příliš intenzivní výstavby a nedostatečné veřejné infrastruktury. Přestože projekt dle tvrzení navrhovatelky respektuje umístěním a tvarem zastřešení okolní zástavby, objekty jsou navrženy jako jednoduché hmoty se sedlovou střechou bez přesahu, dodržují uliční čaru okolní zástavby a počítají s koeficientem zeleně 0,46, rozsah projektu tak, jak je popsán mj. v souhlasném závazném stanovisku orgánu územního plánování, podstatně převyšuje obvyklý rozsah zastavěné a zpevněné plochy staveb pro bydlení v okrajových částech sídla Zdice (s typem struktury zástavby OBD), obsahuje mnohem více bytů soustředěných na jednom místě a je podstatně rozměrnější, než je v lokalitě běžné (sama navrhovatelka v námitkách uvádí, že v okolí se nachází stavby rodinných domů, což je uvedeno i v závazném stanovisku). Navrhovatelka nepochybně, že se její pozemky nachází mimo centrum města (a v něm se nacházející veřejné infrastruktury, včetně odpůrcem zřízené základní školy a mateřské školy). Zachování regulativů, které podle orgánu územního plánování takto rozsáhlý stavební záměr umožňují, neodpovídá legitimním cílům, které si stanovil odpůrce. I pokud by skutečně předchozí znění územního plánu umístění záměru (při extenzivním výkladu podmínek typu struktury zástavby OBD) umožňovalo, což je přinejmenším sporné, jednalo by se o narušení vymezené urbanistické struktury města a charakteru lokality tvořené zejména rodinnými domy, jež se rozprostírá podél ulice Komenského v části dále od centra sídla. Odpůrce přesvědčivě odůvodnil, proč upřednostnil výše uvedené legitimní cíle před soukromým zájmem navrhovatelky. Způsobilst řešení obsaženého ve změně č. 2 dosáhnout vymezených cílů navrhovatelka relevantně nepochybnila a ani nepoukázala na jiný srovnatelně účinný způsob regulace, který by více šetřil její vlastnické právo. Navrhovatelka rovněž netvrdila, že by způsob regulace byl vůči ní diskriminační. Navrhovatelka nebyla jediným vlastníkem, který byl změnou č. 2 územního plánu dotčen. Změna č. 2 se projevila v obdobných plochách na celém území města, např. v ploše P16 s funkčním využitím SM. Soud ve světle námitek navrhovatelky s ohledem na výše uvedené neshledal, že by změna regulace byla nezákonná či nepřiměřená. Soud opakuje, že není povolán hodnotit, jaký způsob regulace by byl nejlepší. Soudy mají v rámci testu proporcionality postihovat pouze extrémní případy nezákonnosti (srov. rozsudek NSS ze dne 21. 1. 2022, č. j. 5 As 394/2020-51, odst. 29), o což v tomto případě nejde. Návrhový bod není důvodný.
56. Ve vztahu k navrhovatelkou zmiňované náhradě újmy soud podotýká, že navrhovatelkou citovaná pasáž rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 27. 10. 2015, sp. zn. 25 Cdo 3444/2013, stran porušení prevenční povinnosti nebyla vyslovena Nejvyšším soudem, nýbrž žalující stranou jako součást jejího dovolání. Vydávat pasáž za názor Nejvyššího soudu považuje

soud za nevhodné a opírat se o takovou argumentaci přinejmenším za nešťastné. Soud nepochybně, že právní úprava zná možnosti, jak kompenzovat újmu vzniklou v důsledku změny v území, otázka případné náhrady však není předmětem tohoto řízení.

57. S ohledem na předmět řízení se soud blíže nezabýval argumenty navrhovatelky směřujícími proti obsahu Územního opatření o stavební uzávěře č. 1/2019, které vydala rada odpůrce usnesením č. 19319 ze dne 18. 11. 2019.

Závěr a rozhodnutí o náhradě nákladů řízení

58. Soud shrnuje, že návrh na zrušení části opatření obecné povahy neshledal důvodným, a proto jej zamítl (§ 101d odst. 2 věta druhá s. ř. s.).
59. Soud neprovedl jako důkaz navrhovatelkou navrženou grafickou a textovou část územního plánu města Zdice ve znění změny č. 1, napadeným OOP a námitkami navrhovatelky proti návrhu změny č. 2 územního plánu, neboť jsou součástí spisové dokumentace, jejíž obsah není předmětem dokazování, byl rekapitulován při jednání soudu a z něj při rozhodnutí vycházel. Soud pro nadbytečnost neprovedl navrhovatelkou navržený důkaz námitkami proti návrhu územního opatření a územním opatřením, neboť tvrzení navrhovatelky, které měly být těmito důkazy prokázány, nemohly mít vliv na rozhodnutí soudu. Tvrzení navrhovatelky, že bylo vydáno územní opatření a že proti návrhu stavební uzávěry uplatnila námitky, nadto není mezi účastníky sporné. Soud též neprovedl důkaz studií bytového domu Zdice, neboť parametry tohoto záměru byly dostatečně popsány v závazném stanovisku, které bylo provedeno k důkazu, a nebyly ani mezi účastníky sporné.
60. 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. Odpůrce, který byl plně úspěšný, soud náhradu nákladů nepřiznal, neboť mu žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku 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). Případně-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 19. května 2022

Mgr. Tomáš Kocourek, Ph.D.
předseda senátu