



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Ing. Petra Šuránka a soudců Mgr. Věry Pazderové, LL.M., M.A., a JUDr. Davida Krysky ve věci

navrhovatele: **J. L.**
bytem X
zastoupen advokátem Mgr. Jiřím Nezhybou
sídlem Údolní 567/33, Brno-město, Brno

proti
odpůrci: **městys Kácov**
sídlem č. p. 157, Kácov
zastoupen advokátem Mgr. Vítězslavem Dohnalem
sídlem Příběnická 1908/12, Tábor

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy ze dne 14. 10. 2021, č. 521, Územní plán Kácov,

takto:

- I. Opatření obecné povahy – Územní plán Kácov, schválený usnesením zastupitelstva odpůrce č. 521 ze dne 14. 10. 2021, se dnem právní moci tohoto rozsudku ruší v grafické části výroku vymezující plochu NSzp (plochy smíšené nezastavěného území – zemědělské, přírodní) na pozemcích parc. č. Xa, parc. č. Xb, parc. č. Xc, parc. č. Xd, parc. č. Xe, parc. č. Xf a parc. č. Xg v katastrálním území a obci K..
- II. Odpůrce je povinen zaplatit navrhovateli na náhradě nákladů řízení částku 17 342 Kč ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám advokáta Mgr. Jiřího Nezhyby.

Odůvodnění:

Stručné vymezení věci a obsah podání účastníků

1. Navrhovatel se návrhem podle části třetí, hlavy druhé, dílu sedmého zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), dodaným do datové schránky soudu dne 1. 3. 2022, domáhá zrušení části v záhlaví označeného opatření obecné povahy (dále jen „napadený územní plán“), a to konkrétně

grafické části výroku v rozsahu vymezujícím plochu NSzp (plochy smíšené nezastavěného území – zemědělské, přírodní) na pozemcích navrhovatele parc. č. Xa, parc. č. Xb, parc. č. Xc, parc. č. Xd, parc. č. Xe, parc. č. Xf a parc. č. Xg v katastrální území a obci K. (dále jen „dotčené pozemky“; všechny v rozsudku uváděné pozemky se nacházejí v totéž katastrálním území).

2. Navrhovatel předně uvedl, že dotčené pozemky měl v úmyslu využít pro stavbu rekreačních zařízení pro členy své rodiny (dále jen „záměr“), a to v souladu s dosavadním územním plánem odpůrce, který území dotčených pozemků vymezoval jako zastavitelnou plochu s funkčním využitím pro individuální rekreaci. Namítl, že zařazením dotčených pozemků do plochy NSzp se zásadním způsobem změnilo dosavadní funkční využití dotčených pozemků, čímž bylo zasaženo do jeho legitimního očekávání, které opakovaně sděloval starostce odpůrce od roku 2016. Vyjmutí dotčených pozemků ze zastavitelných ploch představuje zásah do jeho vlastnického práva, neboť došlo ke snížení tržní ceny dotčených pozemků a zamezení realizace záměru. Jedná se o projev libovůle odpůrce, neboť od doby pořízení předchozího územního plánu nedošlo k žádné objektivní změně okolností, kterou by bylo možné odůvodnit nové vymezení nezastavitelných ploch. Zdůraznil, že nebyl dodržen princip kontinuity územního plánování, a nadto vůči němu bylo postupováno diskriminačním způsobem ve srovnání s vlastníky jiných nemovitostí (např. parc. č. Xh a silničního spojení v ploše Z43), na kterých jsou nově vymezeny zastavitelné plochy. Z napadeného územního plánu není z hlediska existence legitimních důvodů pro zásah do jeho práv patrná potřeba změny řešení a jeho odůvodnění je účelové. Důvody nesouhlasného stanoviska Městského úřadu Kutná Hora, odboru životního prostředí (dále jen „orgán ochrany přírody“), ze dne 26. 11. 2019, č. j. MKH/102698/2019 (dále jen „sporné stanovisko“), tj. migrační trasa živočichů a zařazení dotčených pozemků do II. třídy ochrany zemědělského půdního fondu, nejsou v souladu se skutečností a deklarovaným cílem ochrany přírody. Dotčené pozemky v důsledku napadeného územního plánu tvoří proluku v zastavitelném území. Vypořádání námitek a odůvodnění napadeného územního plánu je nedostatečné, neboť z ničeho nevyplývá zdůvodnění potřeby vyjmutí dotčených pozemků ze zastavitelné plochy (rekreace individuální – RI). Odkaz na sporné stanovisko je rovněž nedostatečný, neboť správnost jeho odůvodnění vyvrátil a sporné stanovisko se nevztahovalo k návrhu územního plánu pro opakované veřejné projednání. Stejně tak argumentace dopravní situací a jejím případným zhoršením je nedůvodná. Navrhovatel zpochybnil závaznost sporného stanoviska pro pořizovatele územního plánu. V tomto rozsahu je vypořádání námitek neodůvodněné a diskriminační, přičemž nedostatek důvodů způsobuje jak nepřezkoumatelnost rozhodnutí o námitkách, tak i napadeného územního plánu. Napadený územní plán nevyhovuje podmínkám testu proporcionality, jelikož jde o zcela nepřiměřený a neodůvodněný zásah do vlastnického práva, který nemá žádné opodstatnění a je zřejmým projevem svévole odpůrce a jeho diskriminačního přístupu k dotčeným pozemkům.
3. Odpůrce k záměru uvedl, že dotčené pozemky se nacházely v zastavitelné ploše RI od roku 1999 (tj. od původní podoby předchozího územního plánu), přičemž navrhovatel záměr nezačal uskutečňovat. V této době byly dotčené pozemky využívány jako trvalý travnatý porost. Zařazení do plochy NSzp proto odpovídá jejich dosavadnímu využití. V průběhu pořizování byl návrh územního plánu v rozsahu zastavitelné plochy Z42 měněn, neboť zde byla snaha vyjít navrhovateli vstříc a zastavitelnost ponechat. Nicméně z důvodu závaznosti sporného stanoviska byla plocha Z42 zúžena v rámci opakovaného veřejného

projednání návrhu. V lokalitě jsou značně omezené limity dopravního napojení, které další rekreační objekty překročí. Poukázal na praxi zastřené rodinné bydlení v objektech zkolaudovaných pro rekreaci. Ohledně rozdílného přístupu k vlastníku pozemku p. č. Xh uvedl, že zde probíhala již v minulosti povolená výstavba rekreačního objektu, který byl před kolaudací. Pro změnu využití dotčených pozemků svědčí sporné stanovisko a okolní biocentra a biokoridory, přičemž ke změně využití nedochází, neboť dotčené pozemky jsou i nyní zemědělsky využívány a takovému jejich využití nic nebrání. Odnětí dotčených pozemků ze zemědělského půdního fondu je v současnosti nemožné, neboť zde není jiný veřejný zájem, který by výrazně převažoval nad ochranou zemědělského půdního fondu. Námitky navrhovatele byly dostatečně a přiléhavě vypořádány, odůvodnění sporného stanoviska navrhovatel nevyvrátil. Vynětí dotčených pozemků ze zastavitelného území lze s ohledem na závěry sporného stanoviska, absenci jakýchkoliv kroků k realizaci záměru a případné zhoršení dopravní situace považovat za přiměřené a proporcionální, jelikož zejména sledovalo veřejný zájem na ochraně životního prostředí. Nejednalo se proto o nezákonný projev libovůle. Navrhl soudu návrh v celém jeho rozsahu zamítnout.

4. V replice navrhovatel setrval na svých argumentech. Zdůraznil, že odpůrce o záměru věděl dlouho před přijetím napadeného územního plánu, přičemž navrhovatel s jeho realizací vyčkával na produktivní věk svých potomků, s jejichž pomocí a pro něž chtěl záměr realizovat. Argumentace zhoršením dopravní situace je nepřiléhavá, neboť na dané silnici se nachází 13 výhyben a jezdí po ní i nákladní vozidla (technických služeb). Podnět k zachování dotčených pozemků v původní ploše doručil starostce odpůrce, nicméně k pořizovateli územního plánu se (pravděpodobně úmyslně nedostal). Nepožadoval nový způsob využití dotčených pozemků, ale zachování původního způsobu. Zachování stanovišť živočichů podle něj nastane spíše při využití dotčených pozemků pro rekreaci než pro zemědělství. Argumentaci zastřeným rodinným bydlením navrhovatel odmítl. Současné zemědělské využití je nevýdělečné a jeho účelem je udržovat dotčené pozemky ve stavu vhodném k realizaci záměru. Jiný veřejný zájem oproti zájmu na ochraně zemědělského půdního fondu spočívá v dotvoření celistvosti a kompaktnosti zástavby na území odpůrce a minimalizaci fragmentace tohoto území.
5. V duplice odpůrce uvedl, že argumentace navrhovatele záměrem je ryze účelová, neboť k jeho realizaci nepodnikl jakýkoliv krok. Výhybny, na které poukazoval, nejsou výhybnami ve smyslu závazné technické normy ČSN 763110, ale jde pouze o místa bez prudkého svahu porostlá trávou. Komunikace je dostačující jen pro stávající provoz. Odmítl, že by v důsledku jeho pochybení došlo k vydání sporného stanoviska. Diskriminační jednání ze strany odpůrce rovněž nenastalo, neboť navrhovatel nebyl ve stejném postavení jako okolní vlastníci, kteří své pozemky zastavěli nebo činili kroky k jejich zastavění. V době přijetí napadeného územního plánu i v době jeho pořizování, využíval navrhovatel dotčené pozemky pouze k zemědělskému využití (sečení travního porostu). V takovém využití mu napadený územní plán nebrání. Výstavbu objektů pro soukromou potřebu rekreace potomků nepředstavuje veřejný zájem, natož natolik závažný, aby odůvodnil odnětí pozemků ve II. třídě ochrany ze zemědělského půdního fondu.

Legitimace navrhovatele a splnění procesních předpokladů

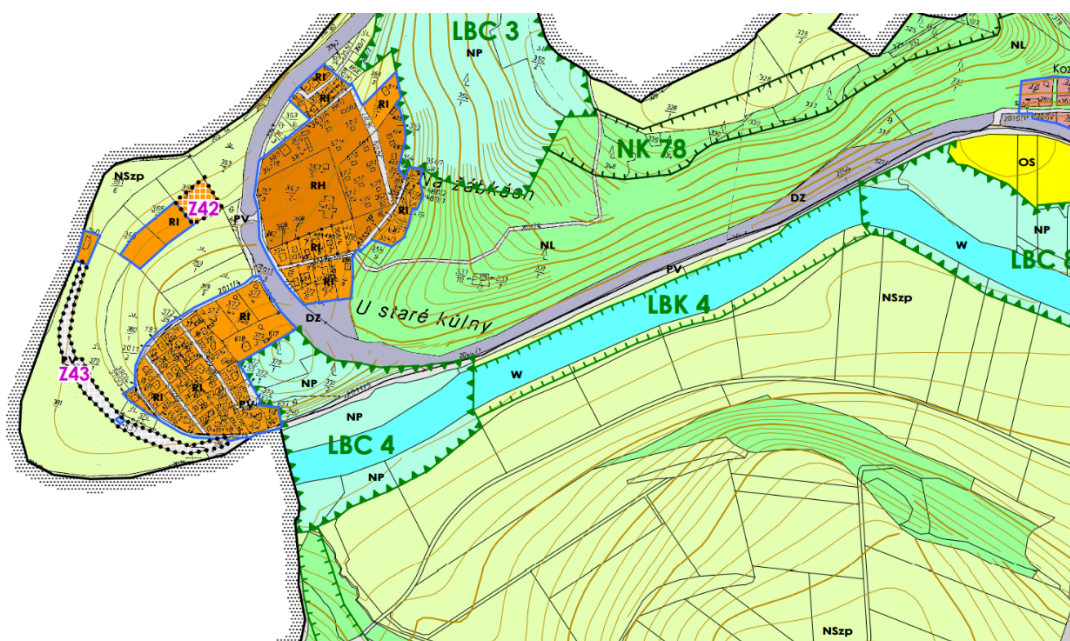
6. Soud ověřil, zda byl návrh podán včas a obsahuje požadované náležitosti (§ 101b odst. 1 a 2 s. ř. s.). Dále se zabýval přípustností návrhu. Podle § 101a věty první s. ř. s. je návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl zkrácen na svých právech opatřením obecné povahy vydaným správním orgánem.
7. Napadený územní plán byl vydán formou opatření obecné povahy za použití odpovídajících ustanovení zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) a zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 403/2020 Sb. (dále jen „stavební zákon“). Vyhláška oznamující vydání napadeného územního plánu byla vyvěšena dne 8. 11. 2021, tudíž napadený územní plán nabyl v souladu s § 173 odst. 1 správního řádu (srov. § 25 odst. 2 správního řádu) účinnosti patnáctým dnem po tomto dni, tedy dne 23. 11. 2021. Návrh podaný dne 1. 3. 2022 je proto včasný.
8. Navrhovatel svou legitimaci k podání návrhu dovozuje z vlastnictví dotčených pozemků, které soud ověřil z výpisu z katastru nemovitostí – listu vlastnictví č. 10031 pro katastrální území Kácov.
9. Soud ze spisového materiálu předloženého odpůrcem zjistil, že dotčené pozemky před účinností napadeného územního plánu byly v původním územním plánu městyse Kácov zařazeny do zastavitelné plochy s funkčním využitím pro hromadnou a individuální rekreaci.
10. Mezi účastníky řízení není sporu o tom, že dotčené pozemky jsou právě těmi, které jsou napadeným územním plánem regulovány, ani o tom, že došlo ke změně možnosti způsobu jejich využití.
11. Ve výrokové části napadeného územního plánu věnované stanovení podmínek pro využití ploch (srov. bod 52) je pro plochy NSzp (plochy smíšené nezastavěného území – zemědělské, přírodní) stanoveno, že jsou určeny pro zemědělský půdní fond. Přípustné je využití pro zemědělské pozemky, vodní plochy, toky a zeleň a veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu; podmíněně lze připustit využití za účelem snižování ohrožení území živelnými nebo jinými pohromami za podmínky, že nebude omezeno přípustné využití a pro lesní pozemky za podmínky, že se jedná o stávající lesní pozemek nebo že se jedná o opatření k ochraně zemědělských pozemků. Nepřípustné je jiné využití, než je uvedeno jako hlavní, přípustné a podmíněně přípustné a než je stanoveno v bodu 29 výrokové části napadeného územního plánu. Jedná se přitom o ekologicky stabilnější části krajiny, které by měly ve větší míře iniciovat obnovu a zakládání nových krajinných prvků a extenzivní podoby zemědělského hospodaření na půdách nižší bonity (srov. bod 6.2 odůvodnění napadeného územního plánu).
12. Soud zdůrazňuje, že pokud je územním plánem změněno funkční využití (dotčených) pozemků, jedná se o zásah do vlastnického práva vlastníka těchto pozemků, neboť je jím vlastník autoritativně omezen v právu užívat předmět vlastnictví podle dosavadního způsobu využití těchto pozemků [srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 30. 8. 2017, č. j. 6 As 67/2017-38]. Jelikož došlo ke změně stávajícího možného využití dotčených pozemků způsobem, který ztížil realizaci vlastnického práva navrhovatele (zejména v podobě zastavění dotčených pozemků), dotčení na právech navrhovatele je zcela myslitelné. Navrhovatel je tedy v tomto rozsahu oprávněn k podání návrhu na zrušení napadeného územního plánu.

13. Soud proto přistoupil k věcnému projednání návrhu, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání napadeného územního plánu (§ 101b odst. 3 s. ř. s.), tj. ze skutkového a právního stavu ke dni 8. 11. 2021.

Posouzení návrhu soudem

14. Soud napadený územní plán přezkoumal v rozsahu a v mezích návrhových bodů, přičemž podle § 101b odst. 2 věť druhé s. ř. s. nelze v dalším řízení (obsahuje-li návrh základní náležitosti) doplňovat nové návrhové body.
15. O návrhu rozhodl soud bez nařízení jednání, neboť pro takový postup byly splněny podmínky podle § 101b odst. 4 ve spojení s § 76 odst. 1 s. ř. s.
16. Pokud jde o důkazní návrhy účastníků řízení, soud neprovedl dokazování těmi listinami, jež jsou součástí předloženého spisového materiálu, neboť správním spisem se dokazování neprovádí. Z jeho obsahu správní soud bez dalšího vychází. Pokud jde o zbývající k důkazu navržené listiny, jednalo se v zásadě pro účely výroku rozsudku o důkazy nadbytečné, neboť jejich provedení by nemohlo ničeho změnit na níže uvedených závěrech soudu.
17. Návrh je důvodný.
18. Přezkum vad opatření obecné povahy lze obecně popsat pětibodovým algoritmem (testem), který byl pro tyto účely vymezen judikaturou (srov. rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS): 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; 5) přezkum obsahu napadeného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality, tedy konkrétně, zda napadené opatření obecné povahy vůbec umožňuje dosáhnout sledovaný cíl, zda opatření obecné povahy a sledovaný cíl spolu logicky souvisí a zda cíle nelze lépe dosáhnout jiným prostředkem, jakož i zda opatření obecné povahy omezuje své adresáty co nejméně; v neposlední řadě soud také zkoumá, zda je následek napadeného opatření obecné povahy úměrný sledovanému cíli.
19. Posouzení přiměřenosti zásahu do vlastnického práva soudem (pátý krok algoritmu) je přitom v souladu s ustálenou judikaturou správních soudů podmíněno předchozím seznámením odpůrce s důvody, pro něž má být sporné řešení nepřiměřeným zásahem do práv navrhovatele, a to prostřednictvím námitek, v nichž je na potřebu takového individuálního poměřování upozorněn a v nichž jsou mu k posouzení předloženy konkrétní důvody zpochybňující navrhované řešení. Nebyly-li by odpovídající námitky podány, pak by soudu v zásadě nezbývalo, než námitku nepřiměřenosti zásahu do práv navrhovatele zamítnout bez věcného posouzení (v podrobnostech srov. např. rozsudek NSS ze dne 26. 10. 2016, č. j. 10 As 183/2016-35).
20. Soud se nejprve zabýval námitkami navrhovatele ohledně nedostatečného odůvodnění napadeného územního plánu a rozhodnutí o námitkách (bod 3 návrhu), neboť jejich nepřezkoumatelnost by sama o sobě byla vadou, pro kterou by soud musel napadenou část územního plánu zrušit.

21. **Navrhovatel v návrhu namítal**, že vyjmutí dotčených pozemků ze zastavitelných ploch je zcela neodůvodněné. Z napadeného územního plánu není v tomto ohledu patrná potřeba změny řešení zakotveného v předchozím územním plánu.
22. Podrobněji namítl, že odůvodnění sporného stanoviska, na jehož základě založil odpůrce vynětí dotčených pozemků ze zastavitelného území, je v rozporu se skutečností. Dotčené pozemky se nenacházejí v územním systému ekologické stability, přičemž přilehlé biokoridory se nacházejí mimo dotčené pozemky. Propojení biocenter LBC 3 a LBC 4 pro migrační trasu živočichů je nepředstavitelné. Zároveň se lokalita dotčených pozemků nachází mezi místní komunikací (plocha Z43) a železnicí (plocha DZ), přičemž je plocha Z43 v napadeném územním plánu nově vymezena, ačkoliv se má jednat o ekologicky cenné území. Navíc jsou dotčené pozemky (podél plochy Z43) kompletně oploceny. Případná migrace živočichů tak již po mnoho let není možná, a to i s ohledem na existenci železniční trati.



Obr. č. 1 – Situační výňatek z grafické části napadeného územního plánu

23. Ohledně zemědělského využití dotčených pozemků uvedl, že dotčené pozemky byly zastavitelné již desítky let a s jejich zemědělským využitím se nepočítalo. Nachází se totiž ve slepé části obklopené skalami a srázy a existující rekreační zástavbou. Na dotčených pozemcích se nachází trvalý travnatý porost, který je pravidelně sečen. Pro pěstování plodin je půda dotčených pozemků neúrodná. Navíc je jejich plocha často využívána proti vůli navrhovatele pro různé sportovní činnosti a poježdění automobily. V rámci záměru má navrhovatel v úmyslu ponechat travnaté plochy s různorodou faunou a florou, což bude svědčit lučním společenstvím zmiňovaným sporným stanoviskem spíše než zemědělskému využití. To by předpokládalo pravidelné hnojení a hospodaření těžkou technikou, což by vedlo ke značným a nebezpečným imisím (hnojivo do vodních zdrojů, hluk a prach do rekreační oblasti). Přeměna dotčených pozemků na plochy NSzp tak přinese úbytek stanovišť poskytujícím úkryt živočichům, a to z důvodu poježdění automobily.
24. Zároveň namítl vznik neodůvodněné proluky mezi zastavitelnými územími v ploše Z42 a zmatený postup při přijímání napadeného územního plánu. Ten spočíval v tom,

že v návrhu pro společné jednání byly dotčené pozemky vymezeny v ploše NSzp, následně na základě požadavku odpůrce byly dotčené pozemky zahrnuty do plochy Z42 v návrhu pro veřejné projednání a poté s ohledem na sporné stanovisko byly opět vymezeny v ploše NSzp.

25. Stran nevypořádání námitek uvedl, že napadený územní plán v odůvodnění odkazuje na závěry sporného stanoviska. Tyto závěry ale navrhovatel ve svých námitkách ze dne 31. 3. 2021 vyvrátil, přičemž sporné stanovisko se týkalo pouze návrhu územního plánu pro veřejné projednání v roce 2019, ve kterém byly dotčené pozemky zařazeny do plochy Z42. Zároveň při vypořádání námitek byl navrhovatel informován o tom, že při zemědělském hospodaření na dotčených pozemcích plochy NSzp nijak nezmiňují, že takové hospodaření má být prováděno těžkými stroji či hnojením. Stran tvrzení odpůrce, že další nárůst silniční dopravy související s vymezenou zastavitelnou plochou by mimo jiné znamenal další kulminaci problému z hlediska zajištění plynulého provozu, uvedl, že již v námitkách tvrdil, že dopravní dostupnost v posledních 20 letech nebyla problémová. Tvrzení odpůrce považoval za nepodložené. Problémy s dopravou by spíše nastaly v důsledku zemědělského využívání dotčených pozemků. Závěrem zpochybnil, že by odpůrce byl vázán sporným stanoviskem.
26. **Odpůrce ve vyjádření uvedl**, že argumentace navrhovatele týkající se sporného stanoviska je nepřesná a zavádějící. Sporné stanovisko uvádí, že rekreační osada „Na Žabkách“ je obklopena prvky územního systému ekologické stability nadregionálního a místního významu, přičemž v případě dalšího zastavění pro rekreaci by došlo k omezení prostoru pro migraci. Na ploše zahrnující dotčené pozemky je trvalý travní porost a úbytek tohoto typu stanoviště je z pohledu obecné ochrany přírody nežádoucí. Luční společenstvo je významným stanovištěm hmyzu, drobných živočichů a ptactva. Dotčené pozemky mohou sloužit jako migrační trasa pro zvěř, neboť se nacházejí mezi biocentry LBC 3 a LBC 4 (v napadeném územním plánu) a biocentry T3 a T4 a biokoridorem LBK T4 (vymezenými v územním plánu sousední obce Tichonice). Nicméně sporné stanovisko hovoří o drobných lučních živočiších, nikoliv o větší zvěři, o které hovoří navrhovatel. Sporné stanovisko představuje stanovisko dotčeného orgánu na úseku ochrany přírody a krajiny, a odpůrce tak není oprávněn s odbornými závěry, jež byly pro obsah napadeného územního plánu závazné, polemizovat.
27. Podle odpůrce sporné stanovisko vychází rovněž z toho, že dotčené pozemky jsou zařazeny do II. třídy ochrany zemědělského půdního fondu a tuto ochranu lze odejmout v případě jiného převažujícího veřejného zájmu [§ 4 odst. 3 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně ZPF“)], který v případě dotčených pozemků chybí. Původní územní plán odpůrce (přijatý v roce 1999) na tuto ochranu nemohl reagovat, neboť § 4 odst. 3 byl do zákona o ochraně ZPF vložen až novelou č. 184/2016 Sb. s účinností od 1. 4. 2015. Důvody obsažené v odůvodnění sporného stanoviska nebyly navrhovatelem vyvráceny. K dané lokalitě vede pouze šterková cesta v délce 1,5 km umožňující jednosměrný provoz, přičemž ji nelze rozšiřovat či vytvářet místa, kde by se protijedoucí vozidla mohla vyhnout. Další výstavba by znamenala intenzivnější využívání dané komunikace a s tím související vyšší náklady a požadavky na zajištění bezpečnosti a plynulosti dopravy, které tato komunikace nemůže naplnit. Případnou výstavbou by pak došlo k poničení samotné místní komunikace, neboť k tomu došlo (nákladními automobily) již při výstavbě rekreačních objektů č. p. Xch, č. p. Xi a č. p. Xj na pozemcích parc. č. Xk, parc. č. Xl a parc. č. Xh,

kteřé představují zastřené rodinné bydlení zhoršující podmínky v lokalitě. Limitující je dostupnost i pro vozidla složek integrovaného záchranného systému (dále jen „IZS“). Sporné stanovisko bylo podle § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona pro odpůrce závazné. Odpůrce měl sice možnost nesouhlasit s předloženým návrhem územního plánu a vrátit jej k přepracování, nicméně tento postup by nic nezměnil, neboť orgán ochrany přírody byl sporným stanoviskem podle § 4 odst. 4 stavebního zákona také vázán. I kdyby dotčené pozemky byly následně zapracovány do zastavitelných ploch, závěr orgánu ochrany přírody by zůstal stejný. Odpůrce neměl jakýkoliv důvod sporné stanovisko nerespektovat. Pokud se orgán ochrany přírody uvedeným způsobem vyjádřil k jakémukoliv zastavení dotčených pozemků nyní, lze si představit, že by takto postupoval i v případném územním řízení o umístění záměru.

28. Ve vztahu k nemožnosti zemědělského využití dotčených pozemků poukázal na to, že v současnosti jsou dotčené pozemky takto využívány (sečení travního porostu), přičemž z veřejného registru půdy vyplývá, že jejich uživatelem v režimu konvenčního hospodaření je osoba odlišná od navrhovatele. Takovému využití dotčených pozemků pak do budoucna nic nebrání, přičemž navrhovatel se neukládá, aby dotčené pozemky obhospodařoval intenzivním hnojením za využití těžké techniky. Argumentace navrhovatele je vnitřně rozporná, neboť na jedné straně má obavu o trvalý travní porost, na straně druhé požaduje jeho zastavitelnost. Stavební činnost by podle odpůrce představovala výraznější poškození než občasná sportovní činnost uživatelů sousedních rekreačních objektů. K vymezení plochy Z43 uvedl, že se v ní v současnosti nachází místní komunikace zajišťující přístup ke stávajícím stavbám rodinné rekreace.
29. **V replice navrhovatel** odmítl tvrzení odpůrce o stavu komunikace vedoucí k dané lokalitě, která podle něj není šterková, ale asfaltová. Na 13 místech se po její délce nacházejí výhybny. Dopravní situace nebyla problémová ani v minulosti, kdy v lokalitě existovalo mnohem více rekreačních objektů (v 90. letech 20. století zde bylo zbouráno cca 20 chat). Dostačující je i pro nákladní automobily (jak uvedl sám odpůrce), a to i pro vozidla technických služeb. Místní komunikace by proto byla dostačující i pro vozidla složek IZS. Naopak při zemědělském využití dotčených pozemků lze předpokládat vyšší a dlouhodobou vytiženost dopravního spojení většími vozidly. Argumentace sporným stanoviskem je lichá, neboť to se vztahovalo k návrhu územního plánu pro veřejné projednání z roku 2019, ale k řešení, které bylo přijato v napadeném územním plánu, se sporné stanovisko nevyjadřuje. K odnětí II. třídy ochrany dotčeným pozemků uvedl, že odpůrce v napadeném územním plánu nezdůvodnil převažující veřejný zájem na ochraně zemědělského půdního fondu v porovnání se zájmem na nové výstavbě ani neposoudil alternativy se zaměřením na celistvost a kompaktnost zástavby při využití existující infrastruktury a minimalizaci fragmentace obce. Neposoudil ani vliv změny na organizaci zemědělského půdního fondu, hydrologické a odtokové poměry v území, vliv změny na síť zemědělských účelových komunikací a na obhospodařování zemědělského půdního fondu. Ponechání dotčených pozemků v plochách individuální rekreace přitom představuje dotvoření celistvosti a kompaktnosti zástavby na území odpůrce a minimalizaci fragmentace tohoto území.
30. **V duplice odpůrce uvedl**, že pozemní komunikace zpřístupňující předmětnou lokalitu je jednosměrná. Trval na tom, že na ní nelze zřizovat výhybny ve smyslu technické normy ČSN 736110 – Projektování místních komunikací. Dle této technické normy se výhybny pro převážný provoz osobních automobilů zřizuje na délku 12 m a šířku 2 m. Šířka

komunikace musí činit v místě výhybny nejméně 4,8 m. Vjezd do výhybny a výjezd z ní mají mít náběhové klíny o délce 10 m s možností snížit jej ve stísněných podmínkách až na 3 m. Výhybny, na které poukazuje navrhovatel, mají zpravidla podobu pouze nezpevněného trávou porostlého místa, na kterém zrovna není prudký svah a stromy. Taková místa nepředstavují výhybny ve smyslu technické normy ČSN 736110. Výhybny, které by byly v souladu s právními předpisy, by nebylo možné realizovat s ohledem na místní podmínky a velikost pozemku pod komunikací. K otázce vynětí dotčených pozemků z II. třídy ochrany zemědělského půdního fondu odpůrce uvedl, že záměr by představoval ryze soukromý zájem navrhovatele. Ten ostatně sám uvádí, že jeho cílem byla výstavba rekreačních objektů pouze pro své potomky. Navrhovatelem uváděné okolnosti nepředstavují veřejné zájmy výrazně převažující nad veřejným zájmem na ochraně zemědělského půdního fondu. Navíc v místě převažuje zájem na ochraně přírody a krajiny.

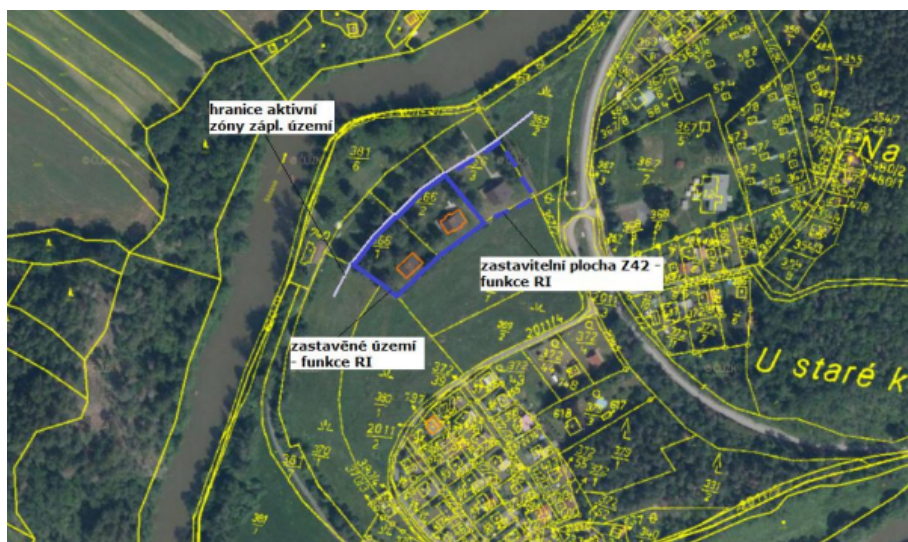
31. **Soud ze spisového materiálu v této souvislosti zjistil,** že původní územní plán odpůrce (územní plán obce Kácov – obecně závazná vyhláška obce ze dne 22. 6. 1999) dotčené pozemky řadil do ploch pro rekreaci mimo zastavěné území sídel, přičemž byly určeny k individuální a hromadné rekreaci. Tato skutečnost navíc není mezi účastníky sporná.
32. Z textové části napadeného územního plánu vyplývá, že plochy NSzp coby plochy smíšené nezastavěného území – zemědělské, přírodní jsou určeny pro zemědělský půdní fond. Přípustné je využití pro zemědělské pozemky, vodní plochy, toky a zeleň a veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu; podmíněně lze připustit využití za účelem snižování ohrožení území živelnými nebo jinými pohromami za podmínky, že nebude omezeno přípustné využití a pro lesní pozemky za podmínky, že se jedná o stávající lesní pozemek nebo že se jedná o opatření k ochraně zemědělských pozemků. Bod 29 textové části napadeného územního plánu zní: *„Územní plán umožňuje v nezastavěném území umisťovat stavby, zařízení, a jiná opatření pouze pro zemědělství, lesnictví, vodní hospodářství, těžbu nerostů, pro ochranu přírody a krajiny, pro veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu, přípojky a účelové komunikace, pro snižování nebezpečí ekologických a přírodních katastrof a pro odstraňování jejich důsledků, a dále taková technická opatření a stavby, které zlepšují podmínky jeho využití pro účely rekreace a cestovního ruchu, například cyklistické stezky, hygienická zařízení, ekologická a informační centra; doplňková funkce bydlení či pobytové rekreace není u uvedených staveb přípustná. Uvedené stavby, zařízení a jiná opatření včetně staveb, které s nimi bezprostředně souvisejí včetně oplocení, lze v nezastavěném území umisťovat za podmínky: a) že nebude narušena ani snížena funkčnost prvků ÚSES a bude zachována celková fyzická a biologická prostupnost území; b) že nebude snižována ekologická stabilita nezastavěného území; c) že nebudou odjímány půdy zemědělského půdního fondu I. a II. třídy ochrany.“* Stran podmínek prostorového uspořádání je nutné v plochách NSzp respektovat bod 28 textové části napadeného územního plánu, který stanoví: *„Územní plán stanovuje jako priority koncepce uspořádání krajiny: a) zintenzivňovat fyzickou a biologickou prostupnost volné krajiny a navyšovat biodiverzitu jejích ploch, zvláštní důraz klást na zpřístupnění a zprostředkování řeky Sázavy a jejích břehových partií; b) přispívat k heterogennímu charakteru hospodaření na zemědělské půdě; c) nezakládat nová sídla v krajině.“*
33. Z textové části napadeného územního plánu dále vyplývá, že plocha Z42 je plocha s využitím *„RI – rekreace – plochy staveb pro rodinnou rekreaci“* a podmínky pro rozhodování o této ploše jsou stanoveny takto: *„- při řešení likvidace splaškových vod nesmí být přímým recipientem řeka S. (např. ve smyslu individuálních ČOV) - pokud nebude lokalita*

napojena na centrální městskou ČOV, musí být splaškové vody zachytávány v bezodtokých jímkách a na ČOV vyváženy - prokázat nepřekročení hygienických limitů hluku z provozu železnice v budoucích chráněných venkovních prostorech staveb“. Dále plocha Z43 je plocha s využitím „PV – veřejná prostranství“.

34. Z odůvodnění napadeného územního plánu (str. 31) vyplývá, že plocha Z42 byla vymezena jako zastavitelná na „základě souhlasů s provedením ohlášené stavby vydaných Stavebních úřadem Zruč n. Sázavou (č. j. CJ 01358/2010; CJ 01646/2010; CJ 01376/2010).“ Plocha Z43 pak byla vymezena jako zastavitelná „pro zpřístupnění zastavěného území a zastavitelné plochy se shodným funkčním využitím (RI)“. Plochy NSzp přitom představují ekologicky stabilnější části krajiny, které by měly ve větší míře iniciovat obnovu a zakládání nových krajinných prvků a extenzivní podoby zemědělského hospodaření na půdách nižší bonity (srov. bod 6.2 odůvodnění napadeného územního plánu, str. 41).
35. Ve fázi společného projednání uplatnil navrhovatel k návrhu napadeného územního plánu podáními ze dne 12. 10. 2018, ze dne 18. 10. 2018 a ze dne 24. 10. 2018 připomínky (zaevidované pod č. j. MKH/072898/2018 a č. j. MKH/073788/2018). Mimo jiné uvedl, že nesouhlasí se zařazením dotčených pozemků do funkčního využití NSzp a požaduje zařazení do funkčního využití dle původního územního plánu z roku 1999. Dále nesouhlasil s vedením PP7-Z43 přes pozemek parc. č. Xd.
36. Odpůrce na str. 91 odůvodnění napadeného územního plánu připomínkám navrhovatele částečně vyhověl a uvedl: „Vymezit na [dotčených pozemcích] zastavitelnou plochu s funkčním využitím RI – rekreace – plochy staveb pro rodinnou rekreaci. Pro tuto zastavitelnou plochu doplnit v textové části výroku návrhu územního plánu Kácov (kapitola 3.1) podmínku pro rozhodování ve znění: „umožnit realizaci staveb a zařízení pouze za podmínky prokázání odpovídajících parametrů dopravního napojení zastavitelné plochy na nadřazenou silniční síť (silnici II/125) a to za současného zohlednění nároků na zajištění odpovídajících parametrů dopravního napojení stávající zástavby v rekreační lokalitě Žabka“ (dále jen „podmínka pro rozhodování v ploše Z42“). Dále odpůrce na str. 92 odůvodnění napadeného územního plánu uvedl: „Zastavitelná plocha Z43, ani plocha PP7 veřejného prostranství s možností uplatnění předkupního práva podle § 101 stavebního zákona (zajištění přístupu k zastavitelným plochám pro individuální rekreaci), která má shodný rozsah, nezasahují do pozemku p. č. Xd v k. ú. K.“
37. Podáním ze dne 5. 11. 2019 navrhovatel podal námitky proti návrhu napadeného územního plánu pro veřejné projednání (zaevidované pod č. j. MKH/11544/2019). V nich uvedl, že nesouhlasí s rozsahem zastavitelné plochy Z42 a žádá o její rozšíření. Zároveň nesouhlasil s podmínkou pro rozhodování v ploše Z42 ani s podmínkou pro rozhodování stanovenou pro zastavitelnou plochu Z31 ve znění: „plocha, v níž je rozhodování o změnách v území podmíněno zpracovanou územní studií“.
38. Dne 27. 11. 2019 odpůrce obdržel sporné stanovisko orgánu ochrany přírody, který nesouhlasí se změnou plochy Z42, vyjma stávajících zastavěných pozemků. Plocha změny Z42 se nachází v lokalitě „Na Žabkách“, přičemž již nyní je z poloviny zastavěna. Osada je „obklopena prvky územního systému ekologické stability nadregionálního a místního významu“. Orgán ochrany přírody na tomto místě odkázal na příslušné mapy, které připojil do odůvodnění sporného stanoviska. Řeka Sázava (a její nejbližší okolí) pak představuje přirozený koridor, jehož prostupnost je důležitá pro migraci druhů. Současný stav umožňuje migraci pouze ve velmi úzké nivě podél řeky a přes dotčenou plochu Z42.

V případě jejího zastavění by došlo k dalšímu zmenšení prostoru pro migraci. Na ploše je v současnosti trvalý travní porost, který představuje stanoviště, jehož úbytek je z pohledu obecné ochrany přírody nežádoucí. Luční společenstvo je významným stanovištěm hmyzu, drobných živočichů, ptactva apod. V důsledku snižování pestré mozaiky stanovišť dochází ke snižování druhové rozmanitosti. Daná lokalita se nachází v krajinném typu krajiny kulturní se zvýšenou krajinářskou hodnotou. Podle orgánu ochrany přírody by vytváření dalších rekreačních osad snížilo hodnoty krajinného rázu, a tím by došlo k porušení § 12 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění zákona č. 225/2017 Sb. (dále jen „zákon o ochraně přírody“), přičemž v návrhu napadeného územního plánu je dostatek rozvojových ploch, včetně ploch pro rekreaci, které nejsou zatím využity. Podle § 12 odst. 1 zákona o ochraně přírody je krajinný ráz, kterým je zejména přírodní, kulturní a historická charakteristika určitého místa či oblasti, chráněn před činností snižující jeho estetickou a přírodní hodnotu. Zásahy do krajinného rázu, zejména umísťování a povolování staveb, mohou být prováděny pouze s ohledem na zachování významných krajinných prvků, zvláště chráněných území, kulturních dominant krajiny, harmonické měřítko a vztahy v krajině. V závěru orgán ochrany přírody jako „podpůrný argument“ pro své nesouhlasné stanovisko uvedl, že změna plochy Z42 je vymezena na půdě zařazené do II. třídy ochrany zemědělského půdního fondu, přičemž takovou půdu lze odejmout pouze podle § 4 odst. 3 zákona o ochraně ZPF.

39. Odpůrce na str. 62 odůvodnění napadeného územního plánu námitkám navrhovatele ze dne 5. 11. 2019 **nevyhověl**. Ohledně rozšíření plochy Z42 a odstranění podmínky pro rozhodování v této ploše uvedl, že „[z]astavitelná plocha Z42 bude redukována na pozemek p. č. Xb a to pouze na jeho část mimo stanovenou aktivní zónu záplavového území (viz obrázek [č. 2] níže). Tímto krokem bude zohledněn zákonný požadavek dotčeného orgánu [orgánu ochrany přírody, jenž vydal sporné stanovisko], který nesouhlasil ‚s plochou změny Z42, vyjma stávajících zastavěných pozemků‘. Jako důvod uvedl [orgán ochrany přírody] mimo jiné fakt, že řeka a její okolní břehy tvoří v tomto meandru, lokalitě ‚Žabka‘ přirozený koridor pro migraci druhů. Tento koridor je výrazně redukován již současnou zástavbou a její další rozšiřování je proto z hlediska ochrany přírody nežádoucí. Dále je zmíněna i ‚statická‘ důležitost nivy jakožto významného stanoviště lučních společenstev.“ Ohledně plochy Z31 odpůrce uvedl, že „[n]ámitka je bezpředmětná. Podmínka pro rozhodování stanovená pro zastavitelnou plochu Z31 pouze upozorňuje na skutečnost, že pro danou zastavitelnou plochu již byla zpracována a řádně zaevidována územní studie ‚Územní studie ÚS 1 – Volnočasový areál Kácov‘, kterou je třeba v případě rozhodování v území zohlednit.“



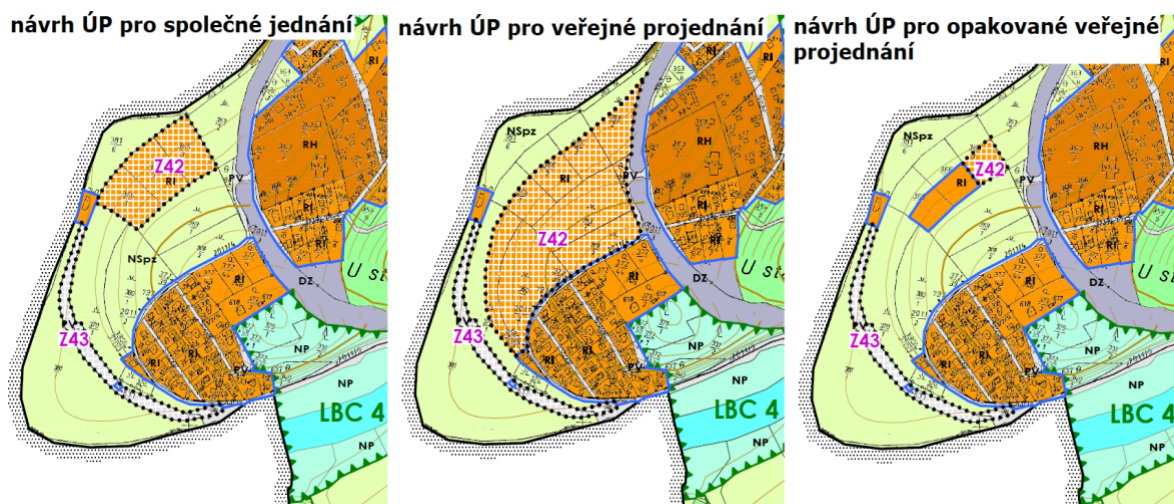
Obr. č. 2 – Situační mapa ze str. 62 odůvodnění napadeného územního plánu

40. Podáním ze dne 25. 3. 2021 navrhovatel podal námitky proti návrhu napadeného územního plánu pro opakované veřejné projednání (zaevidované pod č. j. MKH/038670/2021). V nich uvedl, že nesouhlasí s rozsahem zastavitelné plochy Z42 a požaduje její rozšíření na všechny dotčené pozemky, přičemž poukázal na svůj dlouhodobě deklarovaný záměr. Zároveň nesouhlasil s vymezením zastavitelné plochy Z43, která je zároveň plochou s možností uplatnění předkupního práva PP7 na pozemku parc. č. Xd.
41. Odpůrce na str. 73 odůvodnění napadeného územního plánu těmito námitkám **nevyhověl**. Stran plochy Z42 odkázal na sporné stanovisko a nosné důvody jeho odůvodnění, přičemž změna plochy Z42 (její zmenšení) je v souladu s požadavkem orgánu ochrany přírody. Ve vztahu k ploše Z43 a pozemku parc. č. Xd uvedl, že „[d]o textové části výroku, jakožto do jediné části návrhu ÚP Kácov byl tento pozemek zanesen omylem (což potvrdila i konzultace se zhotovitelem). Na tomto základě si pořizovatel po konzultaci s určeným zastupitelem dovolil předmětný pozemek z textové části výroku, příslušné kapitoly č. 8, vymazat. Vzhledem k charakteru tohoto kroku, odstranění zjevné nesprávnosti, se pořizovatel domnívá, že nejde o podstatnou úpravu, tedy, že nebudou dotčeny veřejné zájmy, nebudou dotčena vlastnická práva (vlastník tuto úpravu sám požadoval) a nebude podstatně změněn návrh řešení“.
42. Podáním ze dne 31. 3. 2021 navrhovatel podal další námitky proti návrhu napadeného územního plánu pro opakované veřejné projednání (zaevidované pod č. j. MKH/041273/2021). V nich uvedl totožnou argumentaci jako v posuzovaném návrhu a dále námitky proti zanesení pozemku parc. č. Xd do plochy PP7.
43. Odpůrce na str. 74 a násl. odůvodnění napadeného územního plánu těmito námitkám **nevyhověl**. Navrhovateli vyhověl pouze v části týkající se formální chyby grafické části návrhu napadeného územního plánu. Uvedl, že grafická část bude uvedena do souladu s částí textovou a to tak, že označení ploch smíšených nezastavěného území – zemědělské, přírodní (index NSzp) bude promítnuto i do grafické části. Odstraněním zmíněného formálního nedostatku dojde ke sjednocení terminologie. K zastavitelné ploše Z42 (funkční využití RI – rekreace – plochy staveb pro rodinnou rekreaci) odpůrce uvedl, že bude ponechána v rozsahu vymezeném návrhem napadeného územního plánu pro opakované veřejné projednání. K tomuto závěru odkázal na závěry obsažené ve sporném stanovisku. Uvedl, že pojem proluka vykládá podle metodického výkladu pojmu Ministerstva životního prostředí ze dne 23. 7. 2015, který za proluku považuje plochu zemědělské půdy

o rozsahu do 0,5 ha. Rozsah zastavitelné plochy činí téměř dva hektary. Zdůvodnění vypuštění rozhodující části zastavitelné plochy Z42 po veřejném projednání bude součástí textové části odůvodnění. K otázce zemědělského využití odpůrce uvedl, že „přípustné, ani podmíněně přípustné využití ploch smíšených nezastavěného území – zemědělské, přírodní (NSzp) nikde nezmiňuje, ani neapeluje na hnojení, případně obhospodařování těžkou zemědělskou technikou. Naopak odstavec (28) textové části výroku, na který podmínky využití ploch NSzp odkazují, stanovuje jako priority koncepce uspořádání krajiny: a) zintenzivňovat fyzickou a biologickou prostupnost volné krajiny a navyšovat biodiverzitu jejích ploch, zvláštní důraz klást na zpřístupnění a zprostředkování řeky Sázavy a jejích břehových partií, b) přispívat k heterogennímu charakteru hospodaření na zemědělské půdě, c) nezakládat nová sídla v krajině“. Dále odpůrce k ploše Z43 uvedl, že „je vymezena jako zohlednění skutečného stavu v území (existující komunikace) a zároveň k zajištění přístupu stabilizovaných ploch (RI – rekreace – plochy staveb pro rodinnou rekreaci).“ K vývoji rozsahu plochy Z42 odpůrce uvedl, že „zastavitelná plocha Z42 prošla v průběhu pořizování návrhu ÚP několika podobami (viz obrázek [č. 3] níže). Nejedná se však o (neopodstatněnou a dále nerozvedenou) tendenci, ale naopak o zcela legitimní (a do velké míry logický) vývoj vycházející z příslušné legislativy, tedy zejména z příslušných paragrafů Správního řádu (§ 171 až 174) a Stavebního zákona (zejména § 47 až 54): 1) Návrh pro společné jednání (první obrázek) je z největší míry dílem příslušného zhotovitele, autorizovaného projektanta, který vytváří návrh na základě předaných podkladů a dále (zejména) na základě své erudice, autorizací ověřených znalostí. V této fázi se zhotovitel rozhodl rozsah ploch určených pro rekreaci v dané lokalitě definovat pouze stávajícími (maximálně dosud neevidovanými v katastru nemovitostí) stavbami. 2) Návrh pro veřejné projednání je již naopak konsenzem, který ze společného jednání vyplývá. Jedná se především o konsenzus mezi stanovisky dotčených orgánů, připomínkami a vzhledem pořizovatele ve spolupráci s určeným zastupitelem. V této fázi došlo na základě připomínky k rozšíření rozsahu zastavitelné plochy Z42. Byla však stanovena [podmínka pro rozhodování v ploše Z42], která vycházela z faktu, že současné (jediné) dopravní, silniční napojení do předmětné lokality (čítající cca 50 rekreačních objektů + areál hromadného ubytování) je po místní komunikaci s parametry jednosměrné komunikace. Další nárůst intenzit silniční dopravy přímo související s vymezenou zastavitelnou plochou by tak již, mimo jiné, znamenal další kulminaci problému z hlediska zajištění plynulého provozu i splnění zákonných požadavků na odpovídající kategorii komunikace. 3) Návrh pro opakované veřejné projednání je potom konsenzem, který vyplývá z veřejného projednání. Zde došlo k redukci na základě, namítajícím již zmiňovaného, [sporného] stanoviska. Na základě výše rozepsaného tedy lze konstatovat, že, mimo jiné, neplatí premisa namítajícího, že „[p]okud by Pozemky skutečně byly nutné pro migraci zvěře a jednalo by se o půdu v ZPF, kterou je bezpodmínečně nutné chránit, potom by nikdy nemohlo dojít k jejich opětovnému vymezení v plochách RI v rámci návrhu územního plánu pro veřejné projednání.“ Naopak, výše nastíněným postupem došlo k řádnému vyhodnocení, prověření možného rozsahu zastavitelné plochy Z42. K samotnému zpochybnění obsahu [sporného stanoviska] v rámci veřejného projednání, na jehož základě došlo ke konečné redukci zastavitelné plochy Z42 pořizovatel konstatuje, že v předmětném stanovisku neshledal (v mezích pravomocí jemu svěřených) nezákonnost, rozpor a proto se rozhodl toto stanovisko respektovat.“

44. Dále k zastavitelné ploše Z43 i k ploše s možností uplatnění předkupního práva PP7 odpůrce uvedl, že zůstanou zachovány v rozsahu vymezeném návrhem napadeného územního plánu pro opakované veřejné projednání – grafické části (zejména výkresy výroku – základního členění území a veřejně prospěšných staveb, opatření a asanací).

K odůvodnění tohoto závěru sdělil, že tato námitka je relevantní pouze z hlediska vymezení plochy s možností uplatnění předkupního práva PP7, a to v intencích textové části napadeného územního plánu. Předmětný pozemek je zmíněn v kapitole č. 8. Jedná se však o zjevnou nesprávnost. Pozemek parc. č. Xd nebyl po celou dobu projednávání návrhu napadeného územního plánu v grafické části výroku zařazen ani do zastavitelné plochy Z43, ani do plochy s možností uplatnění předkupního práva PP7. Takový krok by ani neměl z hlediska urbanistického využití lokality logiku. Do textové části výroku, jakožto do jediné části návrhu napadeného územního plánu byl tento pozemek zanesen omylem (což potvrdila i konzultace se zhotovitelem). „Na tomto základě si pořizovatel po konzultaci s určeným zastupitelem dovolil předmětný pozemek z textové části výroku, příslušné kapitoly č. 8, vymazat. Vzhledem k charakteru tohoto kroku, odstranění zjevné nesprávnosti, se pořizovatel domnívá, že nejde o podstatnou úpravu, tedy, že nebudou dotčeny veřejné zájmy, nebudou dotčena vlastnická práva (vlastník tuto úpravu sám požadoval) a nebude podstatně změněn návrh řešení (všechny zbylé části návrhu ÚP Kácov – např. výkresy základního členění území a veřejně prospěšných staveb, opatření a asanací – pozemek p. č. Xd v k. ú. K. do plochy s možností uplatnění předkupního práva PP7 nezařazují)“.



Obr. č. 3 – „Vývoj rozsahu zastavitelné plochy Z42 v rámci pořizování návrhu ÚP“ (str. 77 odůvodnění napadeného územního plánu)

45. Opatřením ze dne 10. 6. 2021, č. j. MKH/068136/2016, vyzval Městský úřad Kutná Hora dotčené orgány a Krajský úřad Středočeského kraje (dále jen „krajský úřad“) v souladu s § 53 odst. 1 stavebního zákona k uplatnění stanovisek k návrhu rozhodnutí o námitkách a vyhodnocení připomínek k návrhu napadeného územního plánu, podaných při prvním opakovaném veřejném projednání. Toto opatření bylo doručeno i orgánu ochrany přírody, přičemž z jeho strany zůstala tato výzva bez reakce.
46. V rámci posouzení přezkoumatelnosti napadeného územního plánu soud připomíná, že územní plán jako opatření obecné povahy obsahuje dvojí odůvodnění – jednak vlastní odůvodnění a jednak odůvodnění rozhodnutí o námitkách.
47. V nálezu ze dne 8. 11. 2018, sp. zn. I. ÚS 178/15, Ústavní soud zdůraznil odlišnou povahu odůvodnění územního plánu jako takového a odůvodnění rozhodnutí o námitkách a rozdílný přístup k soudnímu přezkumu těchto dvou odůvodnění. Uvedl, že odůvodnění rozhodnutí o námitkách předkládá právní a skutkové důvody, pro něž je třeba z pozice

veřejné moci zasáhnout do práv, povinností či zájmů konkrétních subjektů individualizovaných konkrétními námitkami. Jakkoliv může být nezbytnost takového zásahu předurčena výsledkem politických úvah samosprávy o regulaci vztahů v území (ty jsou předmětem odůvodnění územního plánu jako takového), konkrétní provedení a vypořádání konkrétních námitek vůči němu je správním soudem v zásadě plně přezkoumatelné. Nezbytné odůvodnění má být přiměřené povaze toho kterého nástroje územního plánování, neboť není hodnotou samo o sobě, nýbrž je prostředkem k zajištění toho, aby v komplexním procesu pořizování územně plánovací dokumentace byly učiněny všechny nezbytné komplexní úvahy, ať již jejich potřeba plyne z právní úpravy, z odborných hledisek či z konkrétního sporu o řešení některé otázky. Ústavní soud připomněl, že výkon samosprávy při územním plánování je výkonem veřejné moci, který je způsobilý zasáhnout do ústavně zaručených práv a svobod a který musí být soudem přezkoumatelný. Z toho dovodil, že ústavnímu požadavku přezkumu zákonnosti soudem odpovídá právě požadavek dostatečného odůvodnění opatření obecné povahy či rozhodnutí o námitkách (ledaže by jejich důvody byly zjišťovány až v samotném soudním řízení). Řádné odůvodnění tedy musí být pravidlem. 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 proto 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).

48. Ohledně míry odůvodnění rozhodnutí o námitkách NSS v rozsudku ze dne 22. 1. 2021, č. j. 1 As 161/2019-56, poukázal „*na svou konstantní judikaturu, podle níž v případech vydání nového územního plánu (tedy nikoliv pouze změny dosavadní územně plánovací dokumentace) přiznává navrhovateli plnou soudní ochranu. Odpůrce totiž dosavadní regulaci novým opatřením obecné povahy odstraňuje, začíná takříkajíc ‚s čistým stolem‘ a do práv dotčených subjektů tak zasahuje v celém rozsahu nově, neboť vše je otevřeno ke změnám*“ (zvýraznění doplněno zdejším soudem).
49. S otázkou přezkoumatelnosti napadeného územního plánu a rozhodnutí o námitkách navrhovatele souvisí rovněž otázka významu stanovisek ve smyslu § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona.
50. Podle § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona orgány územního plánování a stavební úřady postupují ve vzájemné součinnosti s dotčenými orgány chránícími veřejné zájmy podle zvláštních právních předpisů nebo tohoto zákona. Dotčené orgány vydávají stanoviska, která nejsou samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jejichž obsah je závazný pro politiku územního rozvoje a pro opatření obecné povahy podle tohoto zákona. Pro obsah stanoviska se použije § 149 odst. 2 správního řádu obdobně.
51. Podle § 53 odst. 1 stavebního zákona platí, že pořizovatel ve spolupráci s určeným zastupitelem vyhodnotí výsledky projednání, zpracuje s ohledem na veřejné zájmy návrh rozhodnutí o námitkách a návrh vyhodnocení připomínek uplatněných k návrhu územního plánu. Návrhy doručí dotčeným orgánům a krajskému úřadu jako nadřízenému orgánu a vyzve je, aby k nim ve lhůtě 30 dnů od obdržení uplatnily stanoviska. Pokud dotčený orgán nebo krajský úřad jako nadřízený orgán neuplatní stanovisko v uvedené lhůtě, má se za to, že s návrhy pořizovatele souhlasí. Pokud je to nezbytné, pořizovatel zajistí pro obec úpravu návrhu územního plánu v souladu s výsledky projednání.

52. Podle názoru NSS uvedeného v rozsudku ze dne 22. 1. 2021, č. j. 1 As 161/2019-56, mají „[s]tanoviska dotčených orgánů dle § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona [...] v procesu přijímání územních plánů nezastupitelnou roli, neboť reprezentují ochranu veřejného zájmu v procesu, který je jinak utvářen zejména politickou vůlí územního celku [...]. Územní plán nelze vydat, pokud by byl v rozporu se stanovisky dotčených orgánů (§ 54 odst. 2 stavebního zákona). **Z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že ačkoliv je pořizovatel územního plánu vázán závěry stanovisek dotčených orgánů, nezabývá ho to povinností řádně odůvodnit rozhodnutí o námitkách, které se týkají obsahu těchto stanovisek [...]**“ (zvýraznění doplněno zdejší soudem). NSS rovněž v rozsudku ze dne 21. 9. 2017, č. j. 2 As 265/2017-29, uvedl, že „[p]ouhý odkaz či citace [...] obsahu [stanovisek] tedy nejsou dostatečné [...]“. Proto pokud jsou důvodem nevyhovění námitkám stanoviska dotčených orgánů, musí být z rozhodnutí o námitkách zřejmé, na základě stanovisek kterých dotčených orgánů bylo rozhodnuto, co bylo jejich obsahem, z jakých důvodů je vznesena námitka v rozporu se stanovisky dotčených orgánů a **zda vůbec a jak se tyto orgány k uvedené námitce postavily poté, co byla vznesena** (srov. rozsudek NSS ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 2/2008-62). Z naposledy uvedeného rozsudku NSS č. j. 2 Ao 2/2008-62 dále vyplývá, že „[p]řed rozhodnutím o námitkách je třeba dát dotčeným orgánům možnost se k nim vyjádřit, zejména pokud tato stanoviska byla důvodem změny, proti nimž námitky směřují.“
53. S ohledem na uvedené judikatorní závěry tedy lze ve vztahu k projednávané věci uvést, že obecná část odůvodnění napadeného územního plánu nemusí obsahovat vysvětlení, proč byly určité plochy vyňaty z ploch zastavitelných, respektive nároky na takové odůvodnění ze strany soudu nemohou být jakkoliv přemrštěné. Avšak to samé nelze tvrdit o odůvodnění reagujícím na včasné námitky navrhovatele, jež takovou změnu napadají. Na takto uplatněné námitky je naopak odpůrce povinen reagovat řádným odůvodněním vypořádávajícím klíčové body námitek, a to v takové podobě a rozsahu, jaké v principu odpovídají požadavkům na rozhodnutí vydávaná podle správního řádu. Byť soud nemůže přehlížet, že opatření obecné povahy představuje rozsáhlý dokument, k němuž mohou být mnohdy uplatněny desítky či stovky námitek, což opodstatňuje do jisté míry i zkratkovitější formulaci odůvodnění jejich vypořádání, ani taková vyšší tolerance nemůže opodstatňovat upuštění od požadavku na materiální, a nikoliv jen formální přednesení důvodů vysvětlujících, proč nemohlo být námitkám vyhověno a proč argumentace v nich uplatněná je lichá.
54. Vzhledem k tomu má soud za to, že odpůrce nedostal požadované úrovni odůvodnění rozhodnutí o námitkách navrhovatele. Navrhovatel totiž namítal rozpor skutkového stavu, který vzal orgán ochrany přírody za základ sporného stanoviska, se skutečným stavem na dotčených pozemcích (absence migrační trasy, oplocení pozemků), možnost zachování lučních společenstev i při nové výstavbě rekreačních objektů a zároveň nepřiměřenost navrhovaného řešení spočívajícího v *úplném* vynětí všech dotčených pozemků ze zastavitelné plochy. Na tyto dílčí námitky přitom odpůrce v napadeném územním plánu nijak nereaguje (nepočítaje v to obecnou formulaci na konci str. 77, podle které odpůrce ve sporném stanovisku neshledal nezákonnost ani rozpor, a proto se rozhodl je respektovat). Nezbytné odůvodnění navrhovatelem uplatněných námitek nelze dovodit ani ze samotného napadeného územního plánu či jeho podkladů založených ve správním spise. Částečné citace odůvodnění sporného stanoviska a užití odkazu na ně nelze s ohledem na citované judikatorní závěry považovat za dostatečné.

55. Pořizovatel napadeného územního plánu totiž v rámci postupu podle § 53 odst. 1 stavebního řádu jednal příliš formalisticky. Orgánu ochrany přírody sice zaslal návrh rozhodnutí o námitkách a návrh vyhodnocení připomínek uplatněných k návrhu napadeného územního plánu, nicméně z něj nevyplývaly dostatečně konkretizované jednotlivé argumentační body (námitky) navrhovatele. Pořizovatel měl (ve smyslu závěrů rozsudku NSS č. j. 2 Ao 2/2008-62) zaslat orgánu ochrany přírody jako dotčenému orgánu rovněž námitky navrhovatele, neboť sporné stanovisko bylo příčinou vynětí dotčených pozemků ze zastavitelné plochy. Bylo proto namístě, aby orgán ochrany přírody na konkrétně namítané skutečnosti (srov. výše) reagoval. Skutečnost, že orgán ochrany přírody následně implicitně aproboval podobu vypořádání navrhovatelových námitek (tím, že se ve stanovené lhůtě podle § 53 odst. 1 stavebního zákona nevyjádřil), je tak nevýznamná. Orgán ochrany přírody totiž nebyl obeznámen s veškerými skutečnostmi namítanými navrhovatelem, ale jen s jejich nadměrně zjednodušujícím shrnutím ze strany pořizovatele.
56. Za obdobného užití závěrů judikatury vztahující se k závazným stanoviskům ve správním řízení lze říci, že nevypořádá-li se dotčený orgán, jemuž byl podle § 53 odst. 1 stavebního zákona předložen návrh rozhodnutí o námitkách směřujících proti obsahu stanoviska ve smyslu § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona, s jednotlivými námitkami dotčených osob, nemohou pořizovatel územního plánu či ve výsledku samo zastupitelstvo obce nahradit chybějící odbornou skutkovou úvahu dotčeného orgánu úvahou vlastní, neboť k tomu nejsou odborně způsobilí. Pořizovatel či zastupitelstvo obce by měli ověřit, zda dotčený orgán na námitky reagoval, a není-li tomu tak, měli by od něj žádat nápravu. Jinak hrozí, že pro nepřezkoumatelnost rozhodnutí o námitkách bude územní plán zrušen (srov. právní větu k rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 4. 12. 2013, č. j. 5 A 241/2011, č. 3018/2014 Sb. NSS).
57. Je to totiž právě odpůrce, kdo nese odpovědnost za přezkoumatelnost územního plánu a rozhodnutí o námitkách, přičemž pokud dotčený orgán (dostatečně) nereaguje na námitky týkající se jeho stanoviska, je právě na odpůrci (popř. pořizovateli), aby takovou reakci zajistil (např. i opakovanou a konkretizovanou výzvou ve smyslu § 53 odst. 1 stavebního zákona). Jen tak může být námitka dostatečně vypořádána. Tím spíše to platí za situace, kdy sporné stanovisko nepodává jakékoliv informace a závěry stran skutečností uváděných v námitkách. Absence reakce na námitky navrhovatele ve výsledku způsobuje nepřezkoumatelnost napadeného územního plánu stran rozhodnutí o námitkách navrhovatele vztahujících se k obsahu plochy Z42.
58. Soud proto konstatuje, že návrhový bod stran nepřezkoumatelnosti napadeného územního plánu v části týkající se rozhodnutí o námitkách navrhovatele je důvodný.
59. Námitky porušení legitimního očekávání, absence legitimních důvodů pro změnu využití dotčených pozemků a nepřiměřeného zásahu do vlastnických práv pak soud nemohl věcně posoudit.
60. Zdejší soud v obecné rovině připomíná, že z usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, plyne, že zásahy do vlastnických práv učiněné schválením územního plánu, musí mít ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody, přičemž musí být uskutečněny jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle. Z judikatury NSS (srov. např. rozsudek ze dne 14. 2. 2013, č. j. 7 A 02/2012-53)

rovněž vyplývá, že územní plánování nemůže být činností zcela nahodilou, nepředvídatelnou a svévolnou. Proto je žádoucí, aby se pořizovatel územního plánu snažil respektovat předchozí územně plánovací dokumentaci téhož stupně a na základě ní přijaté dokumentace nižšího stupně. NSS rovněž formuloval právní názor (v rozsudku ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010-644), že je nutno s přihlédnutím k principům právní jistoty a legitimního očekávání respektovat kontinuitu územního plánování. Na druhou stranu však zároveň zdůraznil, že požadavek na kontinuitu nesmí znemožnit revizi existujícího stavu. Pokud tedy z určitých důvodů dojde ke změně původní koncepce, a nově přijímaný územní plán se tím dostane do nesouladu s předchozí dokumentací téže či nižší úrovně, nemůže v tom být spatřována nezákonnost. Tento nesoulad je totiž pojmovým znakem každé změny územně plánovací dokumentace. Vázanost předchozí územně plánovací dokumentací téhož či nižšího stupně by vedla k absolutní neměnnosti poměrů v území.

61. Soud v režimu správního soudnictví však nemůže být tím, kdo se bude jako první zabývat otázkou přiměřenosti zásahu do vlastnického práva způsobeného územním plánem nebo otázkami existence nahodilosti, nepředvídatelnosti či svévole při revizi existujícího stavu obsažené v územním plánu. Není totiž možné po soudu požadovat, aby provedl odbornou úvahu ve směru vážení důležitých veřejných zájmů či veřejného zájmu a ochrany vlastnictví navrhovatelů, aniž by tuto úvahu před ním provedl příslušný správní orgán. Takovýto postup by byl rozporný s ústavní zásadou dělby moci, s právem na samosprávu i s ochranou právní jistoty (srov. např. rozsudek NSS ze dne 26. 10. 2016, č. j. 10 As 183/2016-35). Tyto závěry jsou přitom platné právě ve vztahu k navrhovatelem uplatněným námitkám porušení legitimního očekávání, absence legitimních důvodů pro změnu využití dotčených pozemků a nepřiměřeného zásahu do vlastnických práv (body 1, 2 a 4 návrhu). Závěr soudu o nepřezkoumatelnosti napadeného územního plánu v části rozhodnutí o námitkách navrhovatele tak brání posouzení těchto otázek, a soud se jimi proto nemohl věcně zabývat.
62. Zároveň soud uvádí, že rozhodnutí o námitkách navrhovatele (zaevidovaných pod č. j. MKH/041273/2021) je nepřezkoumatelné rovněž z toho důvodu, že na výslovné námitky nepřiměřenosti navrhovaného řešení spočívajícího v úplném vynětí dotčených pozemků ze zastavitelné plochy a s tím souvisejícího porušení legitimního očekávání navrhovatele, odpůrce nijak nereagoval.
63. Vymezení dotčených pozemků v ploše NSzp (plochy smíšené nezastavěného území – zemědělské, přírodní) a s tím související nevyhovění požadavku navrhovatele na jejich zařazení do funkčního využití RI – rekreace – plochy staveb pro rodinnou rekreaci (tj. v podstatě na ponechání stávajícího stavu) odpůrce odůvodňuje primárně s ohledem na obsah sporného stanoviska. Neuvažil-li orgán ochrany přírody o návrhu rozhodnutí o námitkách navrhovatele se znalostí všech navrhovatelem uplatněných námitek (mířících rovněž proti obsahu sporného stanoviska) za situace, kdy byl odpůrce sporným stanoviskem vázán, a ponechal-li vedle toho odpůrce zároveň bez odpovědi výslovnou námitku nepřiměřenosti nové regulace, není možné považovat rozhodnutí o námitkách navrhovatele za dostatečné. Tato nedostatečnost přitom brání věcnému posouzení porušení principů právní jistoty a proporcionality. Nedostatky odůvodnění přezkoumávaného aktu, které způsobují nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů, přitom nelze zhojit uvedením chybějících náležitostí odůvodnění až ve vyjádření k návrhu či v duplice, o což se do jisté míry odpůrce v projednávané věci pokouší. Soud totiž vychází výlučně z odůvodnění aktu, který přezkoumává (srov. rozsudek NSS ze dne 13. 10. 2004, č. j. 3 As 51/2003-58).

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

64. Vzhledem k výše uvedenému tedy soud konstatuje, že návrh na zrušení části napadeného územního plánu je důvodný, a to v té části, v níž byly dotčené pozemky zařazeny do plochy NSzp. Rozhodnutí o námitkách navrhovatele trpí vadou řízení spočívající v nepřezkoumatelnosti odůvodnění pro nedostatek důvodů. Soud proto napadený územní plán v navrhovatelem požadovaném rozsahu podle § 101d odst. 2 a § 101b odst. 4 ve spojení s § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. zrušil.
65. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Navrhovatel byl se svým návrhem úspěšný, a soud mu proto přiznal náhradu nákladů řízení vůči neúspěšnému odpůrci, které odpovídají částce 17 342 Kč. Náhrada nákladů řízení je tvořena zaplaceným soudním poplatkem za řízení ve výši 5 000 Kč a dále náhradou nákladů právního zastoupení. Tu tvoří mimosmluvní odměna za tři úkony právní služby po 3 100 Kč (příprava a převzetí zastoupení, seps návrhu a repliky) podle § 7 bodu 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“), k čemuž je třeba přičíst třikrát režijní paušál po 300 Kč za náhradu hotových výdajů zástupce navrhovatele podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Společnost Frank Bold Advokáti, s.r.o., IČO: 28359640, jejímž prostřednictvím vykonává zástupce navrhovatele advokacii, je plátkyní DPH, a proto byla uvedena částka zvýšena o náhradu za DPH ve výši 21 %, tj. o 2 142 Kč. Částku 17 342 Kč je odpůrce povinen navrhovateli uhradit podle § 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů ve spojení s § 64 s. ř. s. k rukám zástupce navrhovatele, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.).

Poučení:

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

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližze 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 23. května 2022

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