



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Věry Šimůnkové a soudců Mgr. Josefa Straky a Mgr. Karla Ulíka ve věci

navrhovatelů: **a) Mgr. V. K.**

bytem X

b) P. K.

bytem X

oba zastoupeni advokátem Mgr. Jiřím Nezhybou
sídlem Údolní 567/33, 602 00 Brno

proti

odpůrkyni: **obec Obořiště**

sídlem Obořiště 100, 262 12 Obořiště

zastoupená advokátem JUDr. Michalem Bernardem, Ph.D.
sídlem Klokotská 103/13, 390 01 Tábor

o **návrzích na zrušení části opatření obecné povahy č. 1/2021 – Změny č. 2 Územního plánu Obořiště**, vydané usnesením zastupitelstva odpůrkyně ze dne 1. 6. 2021, č. 7,

takto:

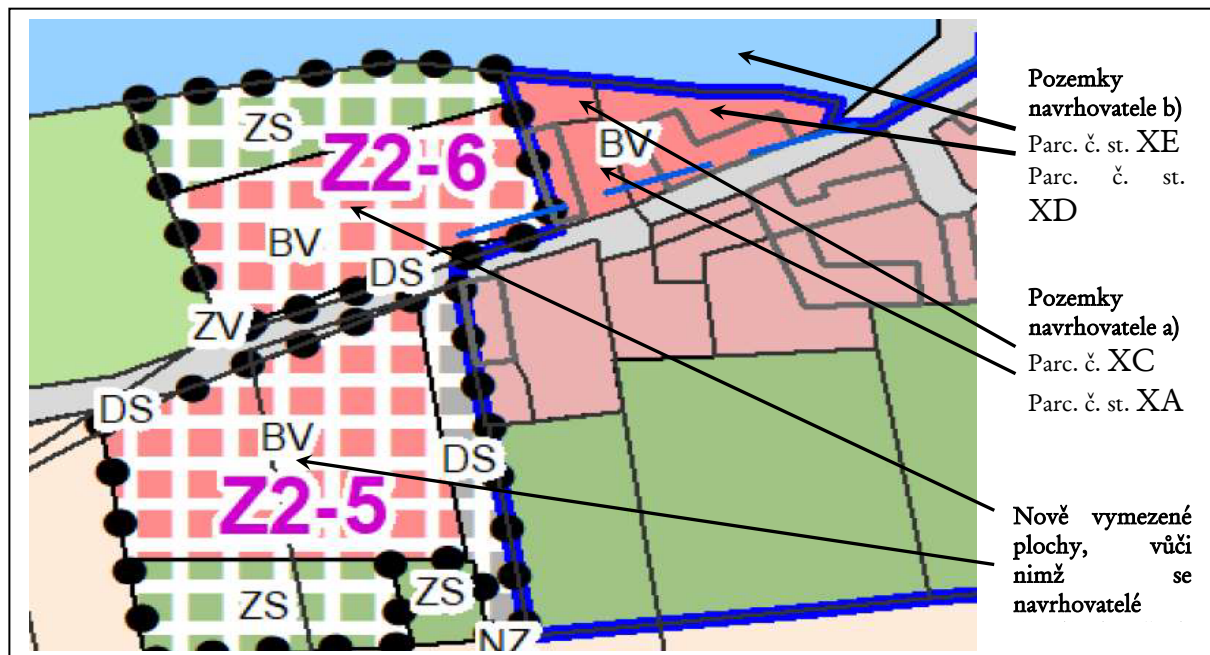
- I. Návrhy se zamítají.
- II. Navrhovatel a) je povinen zaplatit odpůrkyni na náhradě nákladů řízení částku ve výši 6 672,75 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce JUDr. Michala Bernarda, Ph.D., advokáta.
- III. Navrhovatel b) je povinen zaplatit odpůrkyni na náhradě nákladů řízení částku ve výši 6 672,75 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce JUDr. Michala Bernarda, Ph.D., advokáta.

Odůvodnění

I. Vymezení věci

1. Navrhovatelé se podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) domáhají zrušení v záhlaví označeného opatření obecné povahy (dále „změna č. 2 ÚP“), a to v rozsahu vymezení zastavitelných ploch Z2-5 a Z2-6 pro plochy bydlení v rodinných domech – venkovské (VB), zeleň soukromá a vyhrazená (ZS) a dopravní infrastruktura – silniční (DS), (vše dále souhrnně „plochy Z2- 5 a Z2-6“).
2. Navrhovatelé podali původně samostatné návrhy, které však soud spojil ke společnému projednání.
3. Navrhovatel a) je vlastníkem pozemku parc. č. st. XA, jehož součástí je stavba k bydlení č. p. **XB**, a dále pozemku parc. č. XC, oba v k. ú. Lhotka (stejně jako všechny pozemky uváděné v tomto rozsudku), které využívá k rekreaci své rodiny a dále v období od dubna do října jako letní byt své matky.
4. Navrhovatel b) je vlastníkem pozemku parc. č. st. XD, jehož součástí je stavba k bydlení č. p. XD, a pozemku parc. č. XE jehož součástí je stavba bez č. p., přičemž stavbu na prvně zmiňovaném pozemku rekonstruuje, aby mohla sloužit jako rodinný dům, v němž plánuje trvale žít se svou rodinou.

5. Oba navrhovatelé mají své nemovitosti situovány východně od ploch Z2-5 a Z2-6, ve vztahu k nimž se domáhají zrušení změny č. 2 ÚP. Pro lepší přehlednost situace v území



soud předkládá následující zobrazení:

6. Územní tvořené nově vymezenými plochami Z2-5 a Z2-6 bylo dle dosavadního územního plánu vymezeno tak, že jejich větší část (přibližně 2/3 rozlohy) byla původně vymezena jako územní rezerva pro plochy BV – Bydlení v rodinných domech – venkovské, menší část (přibližně 1/3 rozlohy) byla vymezena jako ZV – Veřejná prostranství – veřejná zeleň. V rámci přijaté změny č. 2 došlo k tomu, že na větší části zmiňovaného území došlo ke zrušení územní rezervy a současně k vytvoření vlastní plochy BV (na obrázku výše zobrazeno kostkovaně růžově), na menší části dosud vedené jako veřejná zeleň došlo k přeměně na plochu ZS – zeleň soukromá a vyhrazená (na obrázku výše zobrazeno kostkovaně zeleně). Touto přeměnou se navrhovatelé cítí dotčeni na vlastnickém právu ke svým nemovitostem situovaných východně a severovýchodně od těchto nově vymezených ploch.
7. Navrhovatelé, ač původně podali samostatné návrhy, napadají změnu č. 2 ÚP ze zcela totožných skutkových a právních důvodů. Bližší skutkové a právní důvody, v nichž navrhovatelé spatřují nepřezkoumatelnost či nezákonnost změny č. 2, soud pro lepší přehlednost uvádí až v souvislosti s jejich vypořádáním.

II. Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

8. Podle § 101a odst. 1 věty první s. ř. s. „[n]ávrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen.“
9. Napadený územní plán byl vydán formou opatření obecné povahy podle § 43 odst. 4 *in fine* stavebního zákona ve spojení s § 171 správního řádu, které nabylo účinnosti dne 29. 6. 2021. Návrhy obou navrhovatelů byly podány dne 18. 5. 2022, tedy v zákonné roční lhůtě (§ 101b odst. 1 s. ř. s.).

Shodu s prvopisem potvrzuje: L. K. U.

10. V souvislosti s posuzováním přípustnosti návrhu se soud dále musel vypořádat s námitkou odpůrkyně zpochybňující aktivní legitimaci navrhovatelů. Odpůrkyně argumentuje, že nemovitosti navrhovatelů jsou od ploch Z2-5 a Z2-6 poměrně vzdáleny a navíc byly převedeny z územní rezervy R05 pro bydlení, kterou stanovil dosavadní územní plán a která se zde nacházela přes 10 let, tudíž navrhovatelé byly obeznámeni s tím, že může dojít k novému vymezení nových zastavitelných ploch. Není zřejmé, jak by budoucí zástavba v těchto rozlehlých plochách, předpokládající umístění maximálně šesti rodinných domů, mohla vůbec způsobit namítanou dopravní zátěž a zasáhnout do vlastnického práva navrhovatelů. Při jednání odpůrkyně připustila, že aktivní procesní legitimace na straně navrhovatelů zřejmě dána je, nedošlo však k porušení jejich hmotných práv.
11. K tomu soud předně uvádí, že je třeba důsledně odlišovat pojmy aktivní procesní legitimace (tj. přípustnost podat návrh) a aktivní věcná legitimace (důvodnost návrhu). K posouzení, zda jsou navrhovatelé oprávněni podat návrh na zrušení změny č. 2, tedy zda jsou aktivně procesně legitimováni, lze poukázat např. na usnesení Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 30. 11. 2006, č. j. 2 Ao 2/2006 - 62, podle něhož koncepce § 101a s. ř. s. „je založena na tvrzení existence zásahu do právní sféry dotčeného subjektu vydaným opatřením obecné povahy. [...] V řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy tak je navrhovatel postižen břemenem tvrzení zasažení na svých právech výsledným správním aktem.“ Rozšířený senát NSS dále v usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, č. 1910/2009 Sb. NSS, uvedl, že splnění podmínek aktivní procesní legitimace bude „dáno, bude-li stěžovatel logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy. [...] V případě územních plánů musí navrhovatel především plausibilně tvrdit, že existuje vztah mezi jeho právní sférou a územím, jež je územním plánem regulováno, a dále musí tvrdit, že dotčení je z povahy věci myslitelné právě danou formou právní regulace, tj. územním plánem s jeho předmětem, obsahem a způsobem regulace.“ Citovaná judikatura tedy jinými slovy říká, že k založení aktivní procesní legitimace postačí, pokud navrhovatel uvede ve vztahu k možné míře dotčení svých práv dostatečně relevantní tvrzení.
12. Tento požadavek je v nyní posuzované věci naplněn. Navrhovatelé doložili, že jsou vlastníky nemovitostí na území odpůrkyně, a byť tyto nemovitosti nejsou situovány uvnitř napadaných ploch Z2-5 a Z2-6, tak se zároveň nacházejí v jejich těsném sousedství ve vzdálenosti toliko desítek až jednotek metrů (ve vztahu k ploše Z2-6), nejvýše stovek metrů (ve vztahu k ploše Z5-6), jak lze ilustrativně vidět na mapovém výňatku výše (viz odst. 5 tohoto rozsudku). Nemovitosti navrhovatelů lze tedy ve vztahu k pozemkům uvnitř nově vymezených ploch Z2-5 a Z2-6 považovat za nemovitosti sousedící. Odpůrkyni lze přisvědčit potud, že regulativy nově vymezených ploch Z2-5 a Z2-6 nezasahují do nemovitostí ve vlastnictví navrhovatelů přímo, nicméně nelze *a priori* vyloučit ovlivnění nepřímé. Soud přitom v obou návrzích nalézá přijatelné a srozumitelné tvrzení k tomu, jak regulace v nově vymezených plochách může ovlivňovat poměry na navrhovateli vlastněných (sousedících) pozemcích. Oba návrhy jsou proto přípustné.
13. Zda je tvrzení navrhovatelů o dotčení jejich práv též pravdivé a důvodné je už otázka aktivní věcné legitimace (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 29. 5. 2019, č. j. 2 As 187/2017-264, nebo rozsudek NSS ze dne 20. 4. 2022, č. j. 10 As 226/2019 - 46, odst. 28). Odpůrkyní uváděné důvody nezpůsobilosti navrhovatelů k podání návrhu

argumentačně přitom vycházejí převážně z hodnotících kritérií aktivní věcné legitimace (tj. úspěšnosti ve věci samé), čemuž jsou věnovány následující odstavce tohoto rozsudku.

III. Průběh ústního jednání

14. Při jednání obě strany rozvinuly argumentaci obsaženou ve svých písemných podáních.
15. Soud při jednání provedl důkaz navrhovateli předloženým posudkem „*Audit bezpečnostní pozemní komunikace pro návrh dokumentace záměru*“ ze dne 28. 3. 2022 vypracovaný společností EDIP s. r. o. (dále jen „posudek EDIP“), dále studií „*Orientační biologický průzkum Lhoteckého rybníka*“ ze dne 7. 2. 2022 zpracovaný Hornickým muzeem v Příbrami (dále jen „posudek muzea Příbram“), dále výpisem z katastru nemovitostí k LV č. XF v k. ú. Lhotka, a konečně zápisem z jednání zastupitelstva odpůrkyně ze dne 1. 6. 2021.
16. K poznatkům z uvedených důkazů se soud vyjadřuje níže v souvislosti s vypořádáním jednotlivých návrhových bodů.

IV. Posouzení návrhu soudem

17. Soud vycházel při přezkumu napadeného územního ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době jeho vydání (§ 101b odst. 3 s. ř. s.), tj. ke dni 1. 6. 2021. Při rozhodování byl soud vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.).
18. Při soudním přezkumu opatření obecné povahy se uplatňuje algoritmus spočívající v pěti na sebe navazujících krocích (srov. rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, a § 101d odst. 1 s. ř. s.). V prvních třech krocích, které mají formální povahu, soud zkoumá otázku pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy (krok první), otázku, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (krok druhý) a otázku, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem (krok třetí). Teprve v rámci posledních dvou kroků soud materiálně zkoumá obsah napadeného opatření obecné povahy z hlediska jeho souladu se zákonem (krok čtvrtý) a z hlediska jeho proporcionality (krok pátý).
19. Vzhledem k obsahu návrhových bodů je napadená změna č. 2 přezkoumávána především z hlediska čtvrtého (zákonnost) a zčásti i pátého kroku (proportionalita) popsaného algoritmu (srov. rozsudek NSS ze dne 10. 6. 2015, č. j. 6 As 188/2014 - 66, odst. 32).
20. Následující část je strukturována podle vypořádání jednotlivých návrhových bodů s tím, že nejprve je předestřeno shrnutí argumentace účastníků, následuje rekapitulace skutkových zjištění (ať již ze spisové dokumentace k změně č. 2 či z doplněného dokazování), a nakonec vlastní posouzení důvodnosti návrhového bodu soudem.

Otázka slučitelnosti dopravního napojení ploch Z2-5 a Z2-6 s požadavky vyhlášky č. 501/2006

21. Navrhovatelé namítají, že dopravní obslužnost budoucí výstavby v nově vymezených ploch Z2-5 a Z2-6 nelze do budoucna zajistit bez současného porušení požadavků § 22 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška č. 501/2006“).
22. Dopravní obslužnost nově vymezovaných ploch Z2-5 a Z2-6 má být zajišťována po stávající pozemní komunikaci, která leží na pozemcích ve vlastnictví odpůrkyně (dále jen

„obecní komunikace“), mj. i přes pozemek parc. č. XG a část pozemku parc. č. XH. Na části pozemku parc. č. XM byla v rámci změny č. 2 vymezena plocha dopravní infrastruktury – silniční (DS) [dále jen „plocha DS“)], na které byly v souvislosti s řešením dopravních obsluh vymezeny též

- koridor při východním okraji plochy Z2-5 pro místní komunikaci v šířce 8 metrů pro zpřístupnění zahrad v jižní části Lhotky (*jde o místní část odpůrkyně – pozn. soudu*),
- prostor pro obrácení vozidel na západním okraji zastavitelné místní části Lhotky,
- rozšíření místní komunikace do plochy Z2-6.

Dle navrhovatelů však toto řešení není možné. Obecní komunikace totiž vede i podél nemovitostí v jejich vlastnictví a v tomto úseku je velmi úzká, tedy zde není možné její další rozšíření, aniž by se tím zasáhlo do existujících staveb navrhovatelů. Šířka pozemku s tělesem obecní komunikace v úseku podél pozemku navrhovatele b) [pozemku parc. č. st. XD] totiž činí 5,5 metrů, v nejužším bodě podél pozemku navrhovatele a) [pozemku parc. č. st. XA] činí pouze 4,3 metry a zpevněná asfaltová cesta tvořící dnes těleso této komunikace má šíři pouze okolo 3 metrů. V uvedených úsecích podél nemovitostí navrhovatelů tedy komunikaci o odpůrkyni deklarované šířce 8 metrů nelze zrealizovat, toto je možné pouze v úseku podél (dosud nezastavěných) pozemků parc. č. XCH, XI a XJ, nikoliv však v úseku podél pozemků ve vlastnictví navrhovatelů, kde již existují stavby. V daném úseku tudíž budou požadavky § 22 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 nesplnitelné, a dopravní obslužnost nově vymezených ploch Z2-5 a Z2-6 tak bude s tímto právním předpisem v rozporu.

23. Navrhovatelé připomínají, že na rozpor s požadavky § 22 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 upozorňovali již ve svých námitkách proti návrhu změny č. 2. Odpůrkyně se jejich námitky pokoušela vypořádat tvrzením o průzkumu v terénu, v němž jsou pouze rekapitulovány šířkové parametry, a dále odkazem na stanovisko Městského úřadu Dobříš, odboru výstavby a životního prostředí, ze dne 5. 10. 2020, č. j. MDOB43808/2020/Tes (dále jen „stanovisko MěÚ Dobříš“). Navrhovatelé sice nezpochybňují, že stanovisko MěÚ Dobříš je souhlasné, avšak tento souhlas je podmínován rozšířením obecní komunikace na požadovaných 8 metrů, případně 6,5 metrů u jednosměrného provozu. Tuto podmínku stanoviska MěÚ Dobříš však změna č. 2 vůbec nereflektuje, ani neobsahuje odkaz na § 22 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006. Dle navrhovatelů se tedy odpůrkyně vypořádání jejich námitek zcela vyhnula a zároveň si ze stanoviska MěÚ Dobříš vybrala jen to, co se jí hodí. V odůvodnění odkazovaný soulad plochy DS s normou ČSN 73 6110 je zcela irrelevantní, neboť při pořizování územně plánovací dokumentace je třeba se řídit primárně právní úpravou, tedy i zmiňovaným § 22 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006. Právě s ohledem na její požadavky není zajištění dostatečného dopravního napojení ploch Z2-5 a Z2-6 fakticky možné, a tedy je předem jasné, že je není možné podle platných právních předpisů využít.
24. K prokázání konkrétních šířkových rozměrů obecní komunikace v jejích jednotlivých úsecích, jakož i k jejím celkově nevyhovujícím parametrům a rizikovosti z hlediska bezpečnosti silničního provozu, navrhovatelé navrhuji důkaz posudkem EDIP, jehož závěry upozorňují na zvýšená dopravní rizika v úsecích podél nemovitostí navrhovatelů. Proto i realizace zástavby v plochách Z2-5 a Z2-6 by v konečném důsledku mohla ohrozit zdraví a život jich samých i členů jejich rodin. To podporuje argument

o nerealizovatelnosti dostatečného dopravního napojení zmiňovaných ploch kvůli porušení požadavků vyhlášky č. 501/2006 i stanoviska MěÚ Dobříš.

25. Odpůrkyně s argumentací navrhovatelů nesouhlasí. Předně zdůrazňuje, že k návrhu pozemní komunikace vymezené v ploše DS byla vydána série koordinovaných závazných stanovisek několika dotčených orgánů (MěÚ Dobříš, krajského úřadu a Krajského ředitelství Policie Středočeského kraje), na která ve svém vyjádření odkazuje. Není pravdou, že by nebyla splněna podmínka navrhovateli odkazovaného stanoviska MěÚ Dobříš spočívající v rozšíření stávající obecní komunikace západním směrem, k čemuž odpůrkyně odkazuje na grafickou část změny č. 2 a na str. 11, 21 a 22 její textové části. Namítají-li navrhovatelé, že v odůvodnění změny č. 2 není žádná zmínka o § 22 vyhlášky č. 501/2006, pak odpůrkyně odkazuje na kapitolu K7, kde je uvedeno, že obecní komunikace bude do plochy Z2-6 rozšířena tak, aby byl vytvořen uliční prostor o šířce 8 metrů, tudíž předmětné ustanovení je do textu změny č. 2 fakticky promítnuto i bez výslovného odkazu na konkrétní právní předpis. Namítají-li navrhovatelé nerozšíření stávající komunikace západně od okraje předmětné plochy za navrženým obratištěm, pak tato část již není předmětem změny č. 2, neboť se jedná o účelovou extravilánovou komunikaci.
26. Odpůrkyně dále nesouhlasí se závěry navrhovateli předkládaného posudku EDIP, neboť jím dovozovaný nárůst dopravy nemůže být způsoben výstavbou šesti rodinných domů. V předmětných plochách je navíc již déle než 10 let územní rezerva pro bydlení, k čemuž odpůrkyně odkazuje na hlavní výkres stávajícího územního plánu účinného od 5. 1. 2012. Této skutečnosti si navrhovatelé měli být vědomi a měli počítat s tím, že v daných plochách budou realizovány rodinné domy. Případná zátěž hlukem a prachem by měla vliv pouze na umístění domu navrhovatele a) na samé hranici při obecní komunikaci, v takovém případě je však podstatné dodržení relevantních hygienických a dopravních předpisů, což bylo na úrovni územního plánování prokázáno stanovisky dotčených orgánů a konkrétněji bude řešeno v jednotlivých územních řízeních, v nichž by navrhovatelé mohli tyto námitky uplatnit.
27. Navrhovatelé v replice k vyjádření odpůrkyně uvedli, že si je sama zjevně vědoma, že souhlas udělený stanoviskem MěÚ Dobříš byl podmíněn rozšířením obecní komunikace. To je však minimálně v úseku podél jejich nemovitostí nerealizovatelné. Argumentuje-li odpůrkyně tím, že rozšíření na západ se nachází mimo předmět změny č. 2, pak se tím jen pokouší vyhnout důsledku skutečnosti, že komunikaci v daném úseku rozšířit nelze. Tvrzení, že by rozsah plánované výstavby nemohl ovlivnit intenzitu dopravy, odpůrkyně neopírá o žádné konkrétní podklady. Navrhovatelé dále poukazují již na stávající zatíženost obecní komunikace, kdy při průměrné obsazenosti bytu 2,6 obyvatel lze v případě budoucí výstavby v plochách Z2-5 a Z2-6 předpokládat nárůst 1-2 osobních vozidel na jeden rodinný dům, což stávající stav obecní komunikace nemůže pokrýt. Tento problém se navrhovatelé snaží prokázat právě posudkem EDIP, o němž odpůrkyně sice uvedla, že je účelový, avšak žádné konkrétnější námitky vůči jeho obsahu nebyla schopna formulovat. Tento typ podkladů by přitom měl opatřovat primárně pořizovatel, a nikoli navrhovatelé nad rámec procesních povinností. Argumentace odpůrkyně ohledně plánovaného dopravního značení nemůže vyřešit nedostatek požadavků dle § 22 odst. 2 vyhlášky 501/2006.
28. Při jednání zástupce navrhovatelů upřesnil a rozvinul argumentaci ohledně nemožnosti vyhovět do budoucna požadavkům § 22 odst. 2 vyhlášky 501/2006, aniž by se současně

muselo zasáhnout do staveb existujících podél stávající obecní komunikace. Připustil, že stanovisko MěÚ Dobříš je sice kladné, nicméně z jeho obsahu vyplývá, že v inkriminovaném úseku podél nemovitostí navrhovatelů nejsou požadavky na šířku veřejného prostranství ve smyslu vyhlášky 501/2006 splněny. Zástupce odpůrkyně poukázal na metodiku Ministerstva pro místní rozvoj, podle níž se navrhovatelé připomínané ustanovení § 22 odst. 2 vyhlášky 501/2006 neuplatní v procesu územního plánování, ale jen při vymezení dosud nezastavěných pozemků, v opačném případě by totiž nikdy nebylo možno zohlednit existující výstavbu ze starší doby, která vznikla ještě dávno před účinností zmiňované vyhlášky.

29. Soud posoudil tento návrhový bod takto:

30. Předně konstatuje, že mezi účastníky nejsou sporné údaje o šířce obecní komunikace v úsecích podél nemovitostí navrhovatelů, a v zásadě ani není sporován stávající stav této komunikace. Z hlediska skutkového stavu lze proto zcela vycházet z rozměrových údajů uváděných navrhovatelé. Jimi předložený posudek EDIP, resp. jeho stěžejní část zahrnující popis stavu v území podél nemovitostí navrhovatelů, nepřináší z hlediska skutkových zjištění nic zásadního. Těžiště sporu je zde čistě v otázce právní, tj. zda rozměry a stav obecní komunikace představují rozpor s požadavky § 22 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006, jež brání vymezení nových zastavitelných ploch.
31. Dále je třeba vyjasnit, že požadavek na rozšíření obecní komunikace uvedený v regulativu změny č. 2 se vztahuje toliko na plochy Z2-5 a Z2-6. Tento regulativ tedy není přímo vymahatelný vůči území, v němž se nacházejí nemovitosti navrhovatelů, neboť neleží uvnitř předmětných ploch. Proto hovoří-li navrhovatelé o tom, že odpůrkyně deklarovala rozšíření komunikace na 8 metrů, pak nemohou přehlížet, že tento regulativ je přímo závazný pro pozemky sousední, nikoliv pro ty jejich. V rozsahu návrhových bodů je tedy klíčové prověřit, zda tento regulativ pro dopravní obslužnost ploch Z2-5 a Z2-6 může vyžadovat potřebu rozšíření obecní komunikace i na plochách sousedních v důsledku požadavků právních předpisů, konkrétně § 22 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006.
32. Podle § 22 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 „[n]ejmenší šířka **veřejného prostranství**, jehož součástí je pozemní komunikace zpřístupňující pozemek rodinného domu, je 8 m. Při jednosměrném provozu lze tuto šířku snížit až na 6,5 m“ (důraz přidán soudem).
33. Výkladem tohoto ustanovení se zdejší soud zabýval již v rozsudku ze dne 25. 3. 2021, č. j. 51 A 135/2020 - 69, odst. 40, v němž uvedl, že „citované ustanovení spadá až do části třetí citované vyhlášky (požadavky na vymezení pozemků a umístování staveb na nich), nikoli do fáze územního plánování. Použije se tedy při vymezení pozemků a při umístování staveb na pozemcích, byť není vyloučeno, aby k němu přihlédly rovněž orgány územního plánování, aby předešly obtížně řešitelným problémům v navazujících správních řízeních (viz rozsudek NSS ze dne 20. 12. 2016, č. j. 5 As 94/2015 - 79). Nadto se toto ustanovení použije při vymezení pozemků v dosud nezastavěném území, nikoliv tam, kde pozemky již vymezeny historicky jsou či kde jsou již umístěny stavby (srov. rozsudek NSS ze dne 12. 12. 2019, č. j. 2 As 224/2018 - 46, odst. 66).“ Od citovaného výkladu včetně odkazů na související judikaturu NSS není důvod se v nyní posuzované věci jakkoli odchýlovat.
34. Soud proto konstatuje, že se navrhovatelé mýlí, pokud argumentují tím, že potřeba dopravní obslužnosti nově vymezených ploch Z2-5 a Z2-6 do budoucna vyvolává nutnost uvést obecní komunikaci v úseku podél jejich nemovitostí do souladu s vyhláškou § 22 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006. Jak již bylo připomenuto v předchozím odstavci, toto

ustanovení jednak nespadá primárně do územního plánování, ale do navazujících územních řízení, a i v nich se „*použije při vymezování pozemků v dosud nezastavěném území, nikoliv tam, kde pozemky již vymezeny historicky jsou či kde jsou již umístěny stavby*“ (srov. rozsudek NSS ze dne 12. 12. 2019, č. j. 2 As 224/2018 - 46, odst. 66, důraz přidán zdejší soudem). Právě zde soud spatřuje těžiště mylné úvahy navrhovatelů, kteří vycházejí z chybného výkladu, že dodržení šířkových parametrů dle zmiňované vyhlášky je třeba vyžadovat i pro území se stávající (původně existující) zástavbou, do něhož spadají i jimi vlastněné nemovitosti. Tak tomu ale není. Soud zcela souhlasí s argumentací zástupce odpůrkyně při jednání, že pokud by se § 22 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 mělo aplikovat i při vymezování pozemků s již existující zástavbou, tak by vznikaly prakticky neřešitelné situace, zejména u historické zástavby vybudované dávno před účinností předmětného ustanovení. Pro nyní posuzovanou je tedy podstatné, že v úsecích, kde stávající asfaltová obecní komunikace vede podél pozemku parc. č. st. XA s domem č. p. XB [ve vlastnictví navrhovatele a)] a podél pozemku parc. č. st. XD s domem č. p. XD [ve vlastnictví navrhovatele b)] se požadavky na šířkové rozměry dle vyhlášky § 22 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 vůbec neuplatní. To znamená, že bude-li na nově vymezovaných plochách Z2-5 a Z2-6 v souvislosti s výstavbou probíhat i rozšiřování části obecní komunikace, pak z hlediska dodržení požadavků zmiňované vyhlášky je lhostejné, zda jim bude či nebude vyhovovat šířka v úseku podél stávající výstavby na sousedních plochách s již existující zástavbou.

35. Navrhovatelé navíc částečně přehlíží, že požadavek na šířku 8 metrů dle § 22 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 se vztahuje na šířku veřejného prostranství jako celku, nikoliv tedy na šířku samotné pozemní komunikace. Požadavky na šířku pozemní komunikace jsou stanoveny v § 20 odst. 7 téže vyhlášky, jež vyžaduje šířku přístupové cesty nejméně 2,5 metru. Činí-li šířka stávající obecní komunikace 3 metry (jak uvádějí navrhovatelé), pak tomuto požadavku zcela dostojí, resp. dostala by i v úsecích podél již existující zástavby, na něž se ovšem ustanovení části třetí vyhlášky č. 501/2006 (tedy ani poslední zmiňované § 20 odst. 7) tak jako tak neaplikují, jak bylo vysvětleno v předchozím odstavci.
36. Požadavky na šířku veřejného prostranství dle § 22 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 tedy mohou být relevantní pouze pro úsek, kde obecní komunikace protíná dosud nezastavěné území západně a jihozápadně od nemovitostí ve vlastnictví navrhovatelů. Konkrétně pro území nově vymezené plochy DS, jež odpovídá úseku obecní komunikace na pozemku parc. č. XG, který tvoří hranici mezi dosud nezastavěnými pozemky parc. č. XCH, XI a XJ tvořící nově vymezenou plochu Z2-6 (severně od tělesa komunikace) a dosud nezastavěnými pozemky parc. č. XK a parc. č. XL, jejichž severovýchodní okraj tvoří nově vymezenou plochu Z2-5 (jižně od tělesa komunikace). V tomto území však případné rozšíření veřejného prostranství (případně i celého tělesa stávající komunikace) na 8 metrů nemůže alespoň na první pohled představovat zásadní problém, a to právě proto, že jsou zde dosud volná pole a louky, na nichž nestojí žádné stavby či jiné objekty, s nimiž by se případné rozšiřování obecní komunikace dostalo do kolize (jako by tomu bylo v již zastavěném území s nemovitostmi navrhovatelů). Byť samozřejmě nelze předvídat veškeré okolnosti související s případnou budoucí výstavbou v posuzovaném území, tak zrovna v souvislosti s rozšiřováním obecní komunikace – a tím méně veřejného prostranství kolem ní – zde na první pohled není patrný žádný neřešitelný problém, jenž by se nutně musel projevit v navazujících územních řízeních o umístění nových staveb, popř. při vymezování nových pozemků, neboť teprve v těchto fázích mají požadavky § 22 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 význam (srov. NSS ze dne 20. 12. 2016, č. j. 5 As 94/2015 - 79). Ostatně i sami navrhovatelé opatrně připouštějí, že v úseku kolem dosud nezastavěných

pozemků parc. č. XCH, XI a XJ je rozšíření obecní komunikace možné (viz str. 4 obou návrhů), považují ho však za neuskutečnitelné právě ve vztahu k úseku podél jimi vlastněných pozemků se stavbami. Tam se ovšem – jak bylo vysvětleno v předchozích odstavcích – požadavky § 22 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 neuplatňují, a to ani v pozdějších fázích, tím méně ve fázi územního plánování.

37. O nutnosti naplnit požadavky vyhlášky č. 501/2006 právě ve vztahu k dosud nezastavěnému území a nikoliv k území již v minulosti zastavěnému se koneckonců vyjadřuje i navrhovatel odkazované stanovisko MěÚ Dobříš. Z něj vyplývá, že dotčený orgán „souhlasí s návrhem vymezení zastavitelných ploch ve změně č. 2 Územního plánu Obořiště na pozemcích parc. č. XCH, XK, XL, XG v katastrálním území Lhotka u Dobříše týkajícím se vymezení zastavitelné plochy na výše uvedených pozemcích pro rodinné domy s ohledem na vyhlášku č. 501/2006 Sb. o obecných požadavcích na využívání území. Dle § 22 odst. 2 vyhl. č. 501/2006 Sb. je nejmenší šířka veřejného prostranství, jehož součástí je pozemní komunikace zpřístupňující pozemek rodinného domu je 8 m. Při jednosměrném provozu lze tuto šířku snížit až na 6,5 m. V daném případě je uvažováno s rozšířením zastavitelného území obce Lhotka směrem na západ jižně od Lhoteckého Rybníka. Uvedená lokalita je přístupná obecní komunikací, která nesplňuje v posledních cca 60 m šířku veřejného prostranství pro obousměrnou komunikaci a posledních cca 6 m je šířka veřejného prostranství pouze 4,5 m. To vše z důvodu toho, že se jedná o původní prvorepublikovou nebo ještě dřívější zástavbu, kdy většina domů byla stavěna v blízkosti hranic pozemků s komunikací. Přesto stavební úřad nemá námitek proti rozšíření zastavitelné plochy o danou lokalitu za předpokladu, že komunikace dopravně napojující tuto lokalitu se stávající zástavbou bude jak stavebně, tak i dopravním značením upravena tak, aby byla kapacitně vyhovující a splňovala příslušné předpisy zaručující její bezpečné užívání, jak je vyžadováno ustanoveními § 20 vyhlášky č. 501/2006 Sb. **Od hranice mezi pozemky č. parc. XCH a st. XA směrem na západ [sic!] už musí šířka veřejného prostranství splňovat požadavky § 22 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů**“ (zdůraznění přidáno soudem).
38. Ve výše citovaném stanovisku MěÚ Dobříš se tedy jinými slovy říká, že v úsecích, kde obecní komunikace protíná původní (historicky existující) zástavbu, požadavky na šířku veřejného prostranství dle stávající § 22 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 splňovány nejsou (právě z historických důvodů), nicméně pro území v nově vymezovaných plochách (kde dosud žádná výstavba není) je již nutno požadavky této vyhlášky respektovat. Území, pro které je posledně zmiňovaná podmínka na dodržení požadavku předmětné vyhlášky zdůrazňována, je specifikováno „[o]d hranice mezi pozemky č. parc. XCH [tj. nejvýchodnějšího pozemku plochy Z2-6] a st. XA [tj. pozemku navrhovatele a)] směrem na západ [tj. ve směru k dosud nezastavěným polím].“ Podmínka na dodržení požadavků § 22 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 se tedy týká právě dosud nezastavěného území a případné nové budoucí výstavby. Naproti tomu ve vztahu k území s již existující (původní) zástavbou, v němž se nacházejí i nemovitosti obou navrhovatelů, stanovisko MěÚ Dobříš vůbec žádné podmínky na šířkové rozměry veřejných prostranství nevznáší, ale pouze popisuje stav tohoto území, tedy že je již historicky zastavěno a že situování této původní výstavby by současným požadavkům na šíři veřejných prostranství již nevyhovovalo. Nikoliv že těmito požadavkům od nynějška vyhovovat musí, neřkuli že by se tamní původní výstavba musela nově přizpůsobovat šířkovým požadavkům vyhlášky č. 501/2006 Sb., jak se zřejmě snaží dovozovat navrhovatelé. Soud proto nesouhlasí s jejich tvrzením, že by z obsahu stanoviska MěÚ Dobříš vyplývala budoucí neuskutečnitelnost záměrů v nově vymezovaných plochách Z2-5 a Z2-6 kvůli nemožnosti dodržet požadavky č. 501/2006 Sb.

Podmínka v něm obsažená v žádném případě nebrání možnosti vymezit regulativ ploch Z2-5 a Z2-6 způsobem, který zvolila odpůrkyně.

39. Navrhovatelé dále tvrdí, že rozpor s požadavky § 22 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 učinili předmětem námitek uplatněných proti návrhu změny č. 2, přičemž jejich vypořádání považují za nedostatečné.
40. Soud předesílá, že vypořádání (nejen) tohoto okruhu námitek proti návrhu změny č. 2 bylo ze strany pořizovatele (Městský úřad Dobříš; jehož rozhodnutí o námitkách však odpůrkyně schváláním změny č. 2 aprobovala) pojato poněkud nešťastně. Odůvodnění daného okruhu námitek se totiž do značné míry omezuje na odkaz na souhlasné stanovisko MěÚ Dobříš a dále na výsledky šetření v terénu, načež rekapituluje rozměry obecní komunikace v úseku podél nemovitostí navrhovatelů a konstatuje, že splňují požadavky ČSN 73 6110 a že splnění „[p]rokázání splnění výše uvedené vyhlášky § 20 a následujících je předmětem navazujícího řízení při umístování konkrétní stavby u příslušného stavebního úřadu.“ Dle soudu je tento způsob vypořádání přinejmenším velmi nepřesvědčivý, neboť se k podstatě uplatněných námitek vyjadřuje dosti nepřímou a na hraně srozumitelnosti.
41. Navzdory uvedeným nedostatkům ve vypořádání daného okruhu námitek však soud neshledává důvod, aby příslušnou část změny č. 2 zrušil pro nepřezkoumatelnost.
42. Předně nelze pominout, že námitky obou navrhovatelů brojících proti nedodržení požadavků § 22 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 nebyly zdaleka tak podrobné a adresné jako posléze v návrhu soudu.
43. Navrhovatel a) své námitky proti návrhu změny č. 2 uplatnil v rámci podání ze dne 28. 7. 2020. V něm namítal, že šířka obecní komunikace vedoucí podél jeho pozemků je nedostatečná, načež ocitoval znění § 22 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 s tím, že zde uváděné rozměry dodrženy nejsou a že navrhovaná změna územního plánu je s tímto v rozporu. K tomu soud konstatuje, že tato část námitek navrhovatele a) představuje spíše polemiku, proč stávající stav cesty v blízkosti jeho domu nevyhovuje požadavkům právních předpisů. Proč ale má být tento vytýkaný nedostatek přenositelný i na západně situované pozemky v nově vymezovaných plochách Z2-5 a Z2-6 však z obsahu podání ze dne 30. 7. 2020 není příliš jasné, spíše jej lze jen nepřímou domýšlet. Ve vztahu k takto formulované námitce šlo tedy stěží očekávat, že otázka dodržení požadavků § 22 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 bude vypořádána v rozsahu a kvalitě, jichž se nyní navrhovatel a) dovolává v řízení soudním. Nadto za situace, kdy jde spíše o otázku právní, než-li o otázku přiměřenosti zvoleného řešení (proporcionality).
44. Navrhovatel b) své námitky proti návrhu změny č. 2 uplatnil v rámci podání ze dne 30. 7. 2020. V něm namítal, že mezi jeho nemovitostí a nemovitostí jeho sousedky je málo prostoru a že si nedokáže představit, jak by se zde vyhýbal autům v případě nárůstu provozu, a že nesouhlasí s tím, aby po celé délce jeho pozemku byla zřízena nová cesta. K tomu soud konstatuje, že tato část námitek navrhovatele b) se jednak značně mýjela s obsahem navrhované změny (ta s žádným zřízením nové cesty podél jeho pozemku nepočítá), ale především se obsah těchto námitek soustředil převážně na popis nevyhovujícího stavu v území ležícího mimo nově vymezované plochy Z2-5 a Z2-6. Nesouhlas s nedodržením požadavků právních předpisů upravujících rozměry veřejného prostranství je v podání ze dne 29. 7. 2020 jen nepřímou naznačen a lze jej spíše domýšlet, nadto jen ve vztahu k území ležícímu mimo navrhovanou změnu. Ani ve vztahu k takto formulované námitce tedy nešlo očekávat vypořádání otázky dodržení požadavků § 22

odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 v rozsahu a kvalitě, jichž se nyní navrhovatel b) dovolává v řízení soudním. Opět tím spíše, že jde o otázku primárně právní, a nikoliv otázku o otázku proporcionality.

45. S ohledem na uvedené soud musí konstatovat, že odůvodnění na str. 25-26 výrokové části změny č. 2, která se věnuje vypořádání shora rekapitulované části námitek navrhovatele a) i navrhovatele b), je i přes částečnou formulační neobratnost do značné míry odrazem obsahové kvality uplatněných námitek.
46. Jak navíc soud již naznačil, otázka dodržení požadavků § 22 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 směřuje do otázky souladu změny č. 2 s právními předpisy, nikoliv do otázky její přiměřenosti (proporcionality). V této souvislosti je třeba znovu připomenout (viz odst. 33 až 34 tohoto rozsudku), že ustanovení části třetí předmětné vyhlášky nespadá primárně do fáze územního plánování, nýbrž až do fází navazujících, typicky do územních řízení o umístění staveb či o dělení či scelování nových pozemků. Z tohoto hlediska je tedy v konečném důsledku věcně správná (jakkoli krkolomně formulovaná) část odůvodnění předmětné námítky, ve které se uvádí, že prokázání splnění požadavků § 20 a násl. (tj. části třetí) zmiňované vyhlášky bude předmětem až navazujících řízení před stavebním úřadem. Navíc (viz opět odst. 33 až 38 tohoto rozsudku) i v navazujících řízeních se požadavky části třetí vyhlášky č. 501/2006 uplatní jen při vymezení území dosud nezastavěného, nikoliv tedy území s již existující zástavbou, což je případ území s nemovitostmi obou navrhovatelů, které navíc ani neleží v nově vymezených plochách Z2-5 a Z2-6. S ohledem na uvedené by tedy přesvědčivější vypořádání uplatněných námitek ve vztahu k otázce dodržení požadavků § 22 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 nemělo žádný reálný přínos, neboť pokud je nosným důvodem to, že z ní vyplývající právní požadavky nemají ve vztahu k území s nemovitostmi navrhovatelů relevanci, pak zde ani není prostor pro podrobné poměrování konkurujících si zájmů.
47. Poměrování konkurujících si zájmů (tedy posuzování proporcionality přijatého řešení) má smysl především ve vztahu k těm námitkám, v nichž navrhovatelé v souvislosti s nevyhovujícím stavem obecní komunikace vyslovovali obavu, že v úsecích podél jejich nemovitostí dojde ke zvýšení dopravy.
48. Jakkoli soud nepopírá, že v podání navrhovatele a) ze dne 28. 7. 2020 i v podání navrhovatele b) ze dne 30. 7. 2020 lze nalézt námítky směřující do těchto otázek, tak v nich ovšem nejsou obsažena natolik kvalifikovaná tvrzení jako později v soudním návrhu, zejména pokud jde o údaje o počtech aut na počet domácností v očekávané výstavbě na nově vymezených plochách. V tomto směru se obsah podání navrhovatele a) ze dne 28. 7. 2020 i podání navrhovatele b) ze dne 30. 7. 2020 omezuje toliko na všeobecná tvrzení o zvýšení emisí výfukových plynů, hlukosti a prašnosti a o nedostacích dopravního značení. I zde se jedná (podobně jako o námitek brojících proti nedodržení požadavků vyhlášky č. 501/2006) spíše o popis nevyhovujícího stavu obecní komunikace podél nemovitostí navrhovatelů, kdy spojitost s územím nově vymezených ploch Z2-5 a Z2-6 bylo možno spíše jen nepřímou dovozovat. U takto formulovaných námitek proti návrhu změny č. 2 tedy nešlo očekávat podrobnost vypořádání, jehož se oba navrhovatelé dovolávají nyní v řízení soudním, v němž spojitost s nově vymezenými plochami Z2-5 a Z2-6 popsali výrazně podrobněji a kde svá tvrzení o dopravních rizicích doložili odborným posudkem EDIP. Navrhovatelé tak těžiště diskuze o otázkách odborného charakteru přesouvají do řízení soudního.

49. Soud však není příslušný zodpovídat tyto odborné otázky v „první linii“ neboť jak uvedl NSS v rozsudku ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 Aos 3/2013 - 29, odst. 16, *„pokud navrhovatel námitky ani připomínky v rámci přípravy územního plánu nepodal, soud se otázkou proporcionality přijatého řešení zabývat nemůže. Rozhodoval by o dané otázce „v první linii“, a nabízel tak činnost pořizovatele územního plánu.“* Podobně v rozsudku ze dne 18. 4. 2019, č. j. 9 As 65/2019 - 29, odst. 18, NSS vyložil, že *„[z] ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu plyne, že zkoumat proporcionalitu řešení zakotveného v územním plánu může soud pouze v případě, že se k ní již vyjádřil odpůrce v procesu přípravy územního plánu na základě podané námítky či připomínky. Po soudu není možné 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. Nejvyšší správní soud by takovýto postup považoval za rozporný s ústavní zásadou dělby moci, s právem na samosprávu i s ochranou právní jistoty dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy územně plánovací dokumentace a nyní tuto územně plánovací dokumentaci respektují (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011 - 43, ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 Aos 3/2013 - 29, ze dne 3. 12. 2014, č. j. 7 As 186/2014 - 48, ze dne 30. 1. 2018, č. j. 2 As 315/2015 - 113, ze dne 2. 8. 2018, č. j. 10 As 33/2018 - 39, nebo ze dne 20. 9. 2018, č. j. 10 As 366/2017 - 60).*
50. Soud netvrdí, že by v nyní posuzované věci byli navrhovatelé během procesu územního plánování pasivní (jako tomu bylo u účastníků ve věcech řešených výše citovanou judikaturou) a že by otázku možnosti dopravního zatížení do procesu přijímání změny č. 2 vůbec nevznесли. Zároveň však nemůže přehlížet, že obsah námitek v podáních ze dne 28. 7. 2020 a ze dne 30. 7. 2020 se rozsahově i kvalitativně výrazně liší od pozdější argumentace návrhových bodů v řízení soudním, kde jsou v souvislosti s nepříznivým stavem obecní komunikace otevírány zcela nové odborné otázky, zejména pokud jde o navýšení dopravy v poměru k počtu obyvatel běžné obytné zástavby (dovozované mj. posudkem EDIP). Přitom právě nezodpovězení těchto otázek je označováno za nedostatek odůvodnění opatření obecné povahy ve smyslu § 172 odst. 5 správního řádu. Soud však při posuzování kvality odůvodnění změny č. 2 nemůže pomíjet, nač mohli pořizovatel i odpůrkyňe reagovat. V tomto směru je kvalitativní obsah podání navrhovatelů ze dne 28. 7. 2020 a ze dne 30. 7. 2020 skutečně rámuující. Dle soudu proto ob stojí odůvodnění na str. 25-26 textové části změny č. 2, kde je s odkazem na stanoviska dotčených orgánů, stávající situaci v území a s přihlédnutím k plánovanému množství rodinných domů v nově vymezovaných plochách zdůrazněno, že *„[p]odmínkou pro realizaci zástavby v dané lokalitě bude zajištění úpravy předmětné komunikace, případně zajištění odpovídajícího dopravního značení.“* Jinak řečeno, jestliže v námitkách proti změně č. 2 zaznívaly obavy, že v důsledku budoucí výstavby v nově vymezovaných plochách lze očekávat zvýšení dopravních kolizí kvůli nedostatečně široce stávající obecní komunikaci, lze považovat v zásadě za adekvátní, je-li na toto zareagováno poukazem na podmínku k zajištění úpravy této komunikace či odpovídajícího dopravního značení v navazujících povolovacích řízeních.
51. Pokud jde o navrhovatele předložený posudek EDIP, tak kromě již zmiňovaného podrobného popisu stavu obecní komunikace podél nemovitostí navrhovatelů (jež v zásadě není předmětem sporu, srov. odst. 30 tohoto rozsudku) je jeho klíčovým poselstvím poznatek, že v souvislosti s nárůstem intenzity dopravy se zvyšuje i pravděpodobnost dopravní nehody. Jakkoli soud nezpochybňuje odbornost zpracovatelů předmětného posudku a jimi užitých metodik, tak zároveň musí konstatovat, že poznatek ve smyslu „s

každým dalším autem na silnici stoupá riziko kolize“ jistě nelze považovat za natolik přelomový, aby nemohl být dovozen i na základě laické úvahy. Ostatně ani odpůrkyně výslovně nezpochybňovala, že mezi zvýšením dopravy a rizikem dopravní nehody platí v zásadě přímá úměra, pouze nesouhlasila s tím, že by tato skutečnost bránila ve vymezení sousedního území jako zastavitelných ploch. S tím soud zcela souhlasí. I pokud se soud zaměří striktně na část posudku EDIP obsahující vyčíslení dle metodiky pro výpočet generované dopravy a operující s předpokladem konkrétního navýšení v obytné zástavbě (viz str. 8-9 posudku EDIP), tak ani z této – na pohled negativně vyznívající – části nelze dovodit, že by nepříznivý stav vozovky ve zkoumaném úseku vyvolával nepřipustnost výstavby v plochách Z2-5 a Z2-6 za všech okolností, jak se snaží naznačit navrhovatelé. Dle soudu předmětná část posudku nijak nevylučuje, aby nežádoucí stav obecní komunikace ve zkoumaném území nemohl být řešen podmínkou spočívající v její úpravě (což nemusí být nutně jen její rozšíření) či osazením dopravních značek, jak je uváděno ve shora zmiňované části odůvodnění na str. 25 a 26 změny č. 2 územního plánu.

52. Soud rovněž nepřehlíží, že autoři posudku EDIP v samém závěru doporučují, že řešením „by mohla být výstavba v podobě výstavby nové komunikace mezi zastavěným územím a dálnicí D4, která by „napojila zastavitelné plochy a umožnila vyloučit motorovou dopravu ze stávajícího úzkého průjezdu mezi domy Lhotka č. p. XN a XD“. K tomu soud předně uvádí, že připuštění alternativního napojení nasvědčuje tomu, že výstavba v posuzovaných plochách možná je, byť v rámci zajištění dopravní obslužnosti z jiného (alternativního) směru. Podstatné však je, že tato alternativa nebyla v procesu přijímání změny č. 2 nikdy předestřena. Ani podání navrhovatele a) ze dne 28. 7. 2020 ani podání navrhovatele b) ze dne 30. 7. 2020 se o žádné takové alternativě nezmiňují. Z tohoto důvodu nelze pořizovateli ani odpůrkyni vyčítat, že se při posuzování přiměřenosti zvoleného řešení nezabývali úvahou o možné dopravní alternativě, resp. že námitky brojící proti dopravní obslužnosti nově vymezovaných ploch byly vypořádány s poukazem na podmínku úpravy stávající obecní komunikace či osazením nového dopravního značení, aniž by se podrobněji rozebíraly jiné myslitelné alternativy a varianty. Pouze pro úplnost soud podotýká, že posudkem EDIP zmiňovaná alternativa jistě není ani do budoucna uzavřena, resp. vymezení ploch Z2-5 a Z2-6 jí do budoucna bez dalšího nebrání.
53. Lichá je argumentace navrhovatelů v replice, že odborné podklady typu jimi předkládaného posudku EDIP si měl z vlastní iniciativy opatřovat sám pořizovatel. Takovou povinnost zákon pořizovateli neukládá. Pro posouzení poměrů v území jsou stěžejní zpravidla stanoviska dotčených orgánů (srov. § 50 a § 52 stavebního zákona), která však – jak správně upozornila odpůrkyně – byla v procesu přijímání změny č. 2 k otázce řešitelnosti dopravního napojení ploch Z2-5 a Z2-6 kladná, resp. v nich nebyl ve vztahu k dané otázce vyslovován nesouhlas či nutnost dalšího prověřování. Za této situace tak nebyl dán relevantní důvod, aby pořizovatel či odpůrkyně sami od sebe iniciovali další opatřování odborných podkladů k problematice dopravního napojení. Bylo naopak na navrhovatelích, aby své námitky uplatňované v procesu územního plánování podpořili nějakým odborným podkladem, jímž by kladná stanoviska zpochybnili. Lze tedy jen zopakovat, že podklad typu nyní předkládaného posudku EDIP měl být navrhovateli předložen již v procesu tvorby změny č. 2. V takovém případě by na odůvodnění přijatého řešení bylo patrně možné klást vyšší nároky, kdy v rozhodnutí o námitkách navrhovatelů by musely být reflektovány i závěry posudku EDIP. Jelikož však navrhovateli uplatněné námitky byly obsahově především výhradou proti stávajícímu neútesnému stavu obecní komunikace, pak z hlediska požadavků na odůvodnění opatření obecné povahy ve smyslu

ve smyslu § 172 odst. 5 správního řádu lze považovat za dostatečné, byly-li dané námitky vypořádány poukazem na podmínku k zajištění úpravy komunikace či odpovídajícího dopravního značení v navazujících povolenacích řízeních.

Otázka prokázání požadavku potřebnosti zastavitelných ploch

54. Dle navrhovatelů nebylo při vymezení nových zastavitelných ploch dostatečně prokázáno, že v daném území jsou zastavitelné plochy skutečně potřebné ve smyslu požadavku § 55 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), v rozhodném znění (dále jen „stavební zákon“). V této souvislosti navrhovatelé vlastními slovy reprodukuje část odůvodnění na str. 17 změny č. 2 (její přesné znění viz níže odst. 63 tohoto rozsudku), z něhož dovozují, že další rozšiřování zastavitelných ploch na území odpůrkyně není třeba a že tato má dostatečné rezervy ve stávajících zastavitelných plochách, které je možné pro zástavbu využít. Ve vztahu k vymezení ploch Z2-5 a Z2-6 odpůrkyně odůvodnila potřebnost tím, že jde o plochy o rozloze 0,69 ha, obě jsou určeny k bydlení a jejich potřeba je dána zájmem o výstavbu v místní části Lhotka a ekonomickým hlediskem spočívajícím v zajištění rentability nově vybudované splaškové kanalizace, přičemž jako kompenzaci za vymezení těchto ploch označuje zrušení územních rezerv. Tuto část odůvodnění navrhovatelé interpretují tak, že odpůrkyně nepovažuje za důvod pro vymezení daných ploch zajištění dostatečné kapacity ploch pro bydlení v obci, nýbrž spekuluje o rentabilitě splaškové kanalizace. Takové důvody však nelze považovat za relevantní v situaci, kdy je možno využít i jiné zastavitelné plochy, které byly v územním plánu obsaženy již před změnou č. 2. Jedná se o nejméně 4,05 ha zastavitelných ploch pro bydlení, které jsou zcela jistě schopny uspokojit výstavbu v obci, přičemž tuto výstavbu by jistě bylo možno napojit na odpůrkyní zmiňovanou kanalizaci a zajistit tak její rentabilitu. Odpůrkyní uváděné důvody potřebnosti jsou proto účelové a nepřesvědčivé, a současně v rozporu s požadavky na odůvodnění opatření obecné povahy ve smyslu rozsudků NSS ze dne 27. 11. 2010, č. j. 9 Ao 4/2010 - 27, a ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010 - 185, a tedy mají za následek jeho nepřezkoumatelnost.
55. Odpůrkyně argumentuje, že rozvoj bydlení je jednou ze základních koncepcí stávajícího územního plánu zejména z důvodu výhodné polohy napojení obce na dálnici D4, přičemž tato koncepce se změnou č. 2 nijak nemění. Navíc v ní došlo k vyřazení územních rezerv R01 a R04, které byly výrazně většími plochami pro bydlení než navrhovateli napadené plochy Z2-5 a Z2-6. Ty totiž mají rozlohu pouze 0,69 ha, zatímco vyřazované plochy pro bydlení (s jejichž rozvojem se nadále nepočítá) se týkají území o rozloze 1,842 ha, současně s tím došlo i k vyřazení ploch pro výrobu a skladování o rozloze 1,818 ha. Odpůrkyně má tedy za to, že zcela racionálně přehodnotila nutnost rozvoje bydlení na svém území, jak je jejím úkolem v dynamickém procesu územního plánování. Současně zdůrazňuje, že napadené plochy Z2-5 a Z2-6 obsahují plochy pro bydlení BV jen zčásti, navíc pro ně platí přísné regulativy určené pro venkovské bydlení a pro plochy zahrad, kam se výraznější stavby umísťovat nesmějí. K prokázání potřebnosti dále odkazuje na příslušné části odůvodnění změny č. 2, v němž jsou vysvětleny důvody přeměny územní rezervy do návrhových ploch, za které považuje zejména rentabilitu kanalizace a konkrétní zájem vlastníků o výstavbu.
56. Navrhovatelé v replice oponují, že dřívější vymezení určitého území jako územní rezervy pro bydlení automaticky negarantuje, že daná plocha bude i v budoucnu vymezena tak, jak předpokládá územní rezerva. Může se naopak stát, že území bude z územní rezervy

vyřazeno a územním plánem zařazeno k jinému užití. Proti postupu odpůrkyně by nebylo možno nic namítat, pokud by způsoblost dosavadní územní rezervy byla dostatečně prověřena a výsledkem tohoto prověření by byl přezkoumatelný a přesvědčivý závěr, že se dané plochy pro vymezený účel hodí. Nelze však akceptovat, že by navrhovatelé nemohli proti dosavadnímu vymezení v územní rezervě brojit. K povaze územní rezervy navrhovatelé citují závěry rozsudku NSS ze dne 14. 2. 2013, č. j. 7 AOs 2/2012 - 53, z něhož kromě dočasné povahy územní rezervy vyplývá i nutnost vypracovávat v pravidelné frekvenci 4 let zprávy o uplatňování územního plánu ve smyslu § 55 odst. 1 stavebního zákona. Jestliže v území nyní posuzované plochy je územní rezerva vymezena po dobu přesahující 10 let, pak jde o pochybení, z něhož pro sebe odpůrkyně nemůže vyvozovat žádné příznivé důsledky. Zůstala-li dosavadní územní rezerva v platnosti tak dlouhou dobu, pak navrhovatelé mohli legitimně očekávat, že potřeba bydlení v dané ploše nebude akutní a území pro bydlení nakonec nebude využito, nebo se mohli domnívat, že územní rezerva bude v daném území ponechána, ale stavět se nebude, když tento stav trval již několik let. Navrhovatelé současně zdůrazňují, že jejich zájmem není bránit jakékoli výstavbě v obci, pokud by však byly zastavitelné plochy vymezeny smysluplným, realizovatelným a udržitelným způsobem.

57. Při jednání zástupce navrhovatelů zdůraznil, že v odůvodnění změny č. 2 uváděná rentabilita kanalizace ani dosavadní vymezení územní rezervy pro zastavitelné plochy nepředstavuje dostatečné zdůvodnění toho, proč pro účely vymezení zastavitelných ploch nebyly využity územní rezervy z jiných částí obce. Zástupce odpůrkyně oponoval, že napadená část změny č. 2 se týká území v lokalitě Lhotka, kde ovšem žádné jiné rezervy pro zastavitelné plochy nejsou, ty se nacházejí jen v jiných částech obce. Zástupce navrhovatele připustil, že přímo v lokalitě Lhotka skutečně rezervy pro zastavitelné plochy nejsou, nicméně to nemění nic na požadavku dostatečně zdůvodnit prokázání potřeby ve smyslu § 55 odst. 4 stavebního zákona.
58. Soud posoudil tento návrhový bod takto:
59. Mezi navrhovatelem a odpůrkyní není sporné, že odpůrkyně se v rámci změny č. 2 pokusila odůvodnit potřebnost vymezení zastavitelných ploch, avšak je sporné, zda toto odůvodnění bylo dostatečné z hlediska prokázání potřebnosti ve smyslu požadavku § 55 odst. 4 stavebního zákona.
60. Podle § 55 odst. 4 stavebního zákona „[d]alší zastavitelné plochy lze změnou územního plánu vymezit pouze na základě prokázání potřeby vymezení nových zastavitelných ploch.“
61. Navrhovatelé přílehavě odkázali na rozsudek NSS ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010 - 185, který v odst. 87 a 88 vyložil, že § 55 odst. 4 (resp. odst. 3 v době rozhodování NSS) stavebního zákona je kogentní normou a že bez jejího naplnění nelze ve změně územního plánu vymezit nové zastavitelné plochy. Podobně přílehavě odkázali na rozsudek NSS ze dne 27. 11. 2010, č. j. 9 Ao 4/2010 - 27, který mj. uvedl, že smyslem předmětného ustanovení je ochrana proti neodůvodněné a nedostatečně prověřené proměně nezastavěného území na zastavěné, a proto je třeba (mj. i dle metodik MMR) návrh nových zastavitelných ploch dostatečně odůvodnit.
62. Soud ovšem musí konstatovat, že změna č. 2 není se zmiňovanými judikatorními požadavky v rozporu.

63. Z textové části změny č. 2, konkrétně kapitoly J – Vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeb vymezení zastavitelných ploch na str. 17, vyplývá, že v návrhu rekapitulovaný text odůvodnění zní následovně: *„Platný územní plán Oborště po změně č. 1 (2016) vymezuje zastavitelné plochy v celkové výměře 10,15 ha. Tyto zastavitelné plochy jsou využitelné pro plochy občanské vybavenosti, sídelní zeleně (se specifickým využitím), bydlení v rodinných domech a smíšené obytné plochy. V současné době je z této plochy zastavěno cca. 2,81 ha, tedy přibližně 28%. Jako plocha přestavby je vymezena plocha občanského vybavení, která je plně využita. Plochy místních komunikací jsou vymezeny v rámci zastavitelných ploch určených k bydlení jako obslužnost vymezených zastavitelných ploch pro bydlení. Změna č. 1 územního plánu nově vymezila zastavitelné plochy smíšené obytné (0,22 ha), plochy občanského vybavení (2,7 ha – vč. související infrastruktury) a plochy smíšené nezastavěného území spolu s ochrannou a izolační zelení (0,59 ha). Veškeré využití zastavitelných ploch se týká pouze funkčních využití k bydlení (vč. smíšených obytných). Pro tyto funkce je vymezena plocha 6.86 ha. Plochy pro bydlení jsou využity téměř ze 41%. Pro rozvoj bydlení zůstává 4,05 ha. Při průměrné velikosti pozemků pro stavby rodinného domu 1000 m² je možné umístit cca dalších 40 rodinných domů. Při průměrné „obsazenosti“ bytu 2,6 obyvatel je možný nárůst obyvatel o přibližně 100. S ohledem na průměrný roční přírůstek obyvatel 7,5 (2012 - 2018) je možné uspokojit poptávku bydlení po dobu přibližně 13 let. Územní plán po změně č.1 navrhoval nárůst zastavěného území určené pro bydlení cca 12,5%. Po realizaci některých zastavitelných ploch zůstává plánovaný nárůst zastavěného území (při úplném využití územního plánu) na hodnotě přibližně 7%. S ohledem na udržitelnost rozvoje je možné pořizovat změnu územního plánu, která bude navyšovat rozlohu zastavitelných ploch pro rodinné domy. Přesto je zde stále dostatek nevyužitých zastavitelných ploch určených k bydlení. Z těchto statistických údajů vyplývá, že v obci stále zůstává dostatek ploch pro případnou výstavbu a není nutné danou koncepci měnit. Navíc jsou vymezeny územní rezervy plochy pro bydlení (2,07 ha) a pro výrobu a skladování (1,82 ha). Změnou č. 2 se vymezují pouze dvě menší zastavitelné plochy v celkovém rozsahu 0,69 ha. Obě tyto plochy Z2-5 a Z2-6 jsou určeny k bydlení. Potřeba vymezení těchto ploch je dána zájmem o výstavbu v místní části Lhotka a rovněž ekonomickým hlediskem – zajištěním rentability nově vybudované splaškové kanalizace v sídle (připojení odpovídajícího počtu EO). Jako částečnou kompenzaci za vymezení nových ploch lze považovat zrušení územních rezerv, přestože využitelnost těchto výhledových ploch byla pouze nezávazná, orientační“* (zdůraznění doplněno zdejším soudem).
64. Je pravdou, že v odůvodnění citované části se s odkazem na stávající vymezení územního plánu (účinného od 5. 1. 2012) a jeho změnu č. 1 (účinnou od 6. 2. 2016) uvádí, že v minulosti byly na území odpůrkyně vymezeny zastavitelné plochy určené pro bydlení, z nichž je stále dostatek nevyužitých. Potud lze s navrhovatelem souhlasit. Nelze však přehlížet, že na území odpůrkyně byly vymezeny též územní rezervy ploch pro bydlení. Do těchto územních rezerv pro bydlení přitom byly dle dosavadního územního plánu (tj. již od roku 2012) zahrnuty i části území nacházející se na nově vymezených plochách Z2-5 a Z2-6, a to právě ty části, na nichž byly vymezeny menší (sub) plochy BV – Bydlení v rodinných domech – venkovské (srov. obrázek v odst. 5). Jinak řečeno, v důsledku změny č. 2 došlo pouze k „překlopení“ stávající územní rezervy do režimu „řádné“ funkční plochy.
65. Soud souhlasí s navrhovatelem, že zařazením plochy do územní rezervy se nezakládá závaznost pro stejné vymezení jejího funkčního využití i v budoucnu. Jak uvedl NSS např. v rozsudku ze dne 15. 11. 2018, č. j. 1 As 161/2018 – 44, odst. 52: *„Existuje-li však vymezení určitého pozemku jako územní rezervy, avizuje to představu orgánu územního plánování o*

tom, jakým způsobem by měla být plocha v budoucnu využita. Vlastník pozemku pak může očekávat, že územní rezerva se zpravidla po přistoupení dalších předpokladů „překlopí“ do totožného vymezení funkčního využití území. Takové očekávání však nezakládá právo, aby se tak stalo. Bude-li územní rezerva z legitimního důvodu využita jiným než původně plánovaným způsobem, nezakládá to nutně bez dalšího zásah do vlastnického práva vlastníka pozemku“ (obdobně viz např. NSS ze dne 30. 8. 2017, č. j. 6 As 67/2017 - 38, odst. 48, nebo ze dne 4. 8. 2016, č. j. 2 As 39/2016 - 51, odst. 30). Jinak řečeno, zařazení určitého pozemku do územní rezervy nezakládá jeho vlastníkově automaticky nárok na budoucí „překlopení“ do regulace totožného vymezení.

66. Třebaže odpůrkyně nebyla (jak vysvětluje výše zmiňovaný rozsudek NSS včetně v něm odkazované judikatury) obsahem dosavadní územní rezervy striktně vázána, tak jí ale zároveň nelze vytýkat, že tuto dosavadní koncepci následovala při novém funkčním vymezení. Tím méně v situaci, kdy ve svém stávajícím územním plánu explicitně deklaruje koncepci bydlení (viz kapitola B.3 textové části stávajícího územního plánu). Jestliže odpůrkyně následně v rámci změny č. 2 přistoupila k tomu, že z dosavadních územních rezerv vybrala určité území (tj. území nyní označené jako plochy Z2-5 a Z2-6) s poukazem na výhodnou polohu napojení dané lokality na dálnici D4 (viz koncepce vymezená v kapitole B a dále kapitola F textové části změny č. 2), nutností zajistit rentabilitu nově vybudované splaškové kanalizace (viz kapitoly F a J textové části změny č. 2), a jako kompenzaci za volbu těchto ploch označila zrušení územních rezerv pro bydlení v plochách R01 - R05 (viz kapitola E textové části změny č. 2) tvořících co do rozlohy větší území než nově vymezované plochy Z2-5 a Z2-6 (tj. 1,842 ha R01 - R05 proti 0,69 ha u Z2-5 a Z2-6), jde ve svém souhrnu o srozumitelné a racionální vysvětlení, proč došlo k danému způsobu vymezení. Soud jej považuje za zcela dostačující jak z hlediska požadavků na dostatečné prověření potřeby a plošných nároků využití ve smyslu § 23b odst. 1 stavebního zákona, tak i z hlediska požadavků na ověření potřebnosti ve smyslu navrhovatelí připomínaného § 55 odst. 4 téhož zákona. Rovněž v něm neshledává rozpor s požadavky vyloženými v rozsudcích NSS ze dne 27. 11. 2010, č. j. 9 Ao 4/2010 - 27 a ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010 - 185, na které odkazují navrhovatelé.
67. Prověření potřebnosti z hlediska kritérií zákonných požadavků ještě nemusí znamenat, že převzetí dosavadní územní rezervy pro bydlení do funkční plochy pro bydlení je též proporcionální z hlediska kritéria zájmů vlastníků nemovitostí v dotčeném území. V nyní posuzované věci jde přitom o poněkud netypickou situaci, kdy se navrhovatelé coby vlastníci nemovitostí situovaných v plochách mimo dosavadní územní rezervu domáhají, aby u pozemků v ploše sousední bylo výsledné funkční využití odlišné od stávající územní rezervy (v praxi totiž bývá obvyklejší, že se vlastník pozemku zařazeného do územní rezervy domáhá vymezení jeho funkčního využití totožným způsobem jako ve stávající rezervě, a to zpravidla s argumentací legitimního očekávání kontinuity dosavadní koncepce; srov. judikaturu odkazovanou v odst. 65 výše). Dle soudu samozřejmě není vyloučeno, aby vlastníci nemovitostí v sousední ploše hájili své zájmy tímto způsobem. Nicméně z hlediska požadavků na odůvodnění takové změny – oč jde primárně v projednávaném návrhovém bodu – je rozhodující, zda nesouhlas s využitím stávající územní rezervy byl namítán již v procesu přijímání územního plánu či jeho změny. A právě v tom soud spatřuje zásadní slabinu návrhové argumentace k tomuto bodu.
68. Navrhovatelé ve svých podáních ze dne 28. 7. 2020 a ze dne 30. 7. 2020 (srov. též odst. 44, 43 a 48 tohoto rozsudku) sice uplatnili námitky proti návrhu změny č. 2, v nichž brojili

proti rizikům z nárůstu dopravy. Nicméně ve vztahu k otázce, proč by vymezení předmětných ploch nemělo následovat koncepci předpokládanou v územní rezervě (což bylo výchozím důvodem pro vymezení plochy k bydlení v rámci nových ploch Z2-5 a Z2-6), resp. proč by zvolené funkční využití mělo být odlišné od vymezení ve stávající územní rezervě, navrhovatelé žádné konkrétní námitky neuplatnili. Tato problematika byla poprvé předestřena až v řízení soudním. Stejně tak navrhovatelé ve svých podáních ze dne 28. 7. 2020 a ze dne 30. 7. 2020 nepředestřeli variantu, aby byly využity územní rezervy z jiné části obce. I s tím přicházejí navrhovatelé poprvé až v řízení před soudem.

69. Odpůrkyně tudíž neměla prostor, aby se podrobněji (resp. nad rámec zákonných požadavků) vypořádala s otázkou, zda „překlopení“ stávající územní rezervy do totožného vymezení funkčního využití území bylo či nebylo přiměřené z hlediska vlastnických zájmů navrhovatelů, resp. k jejich legitimnímu očekávání (jež by bylo zjevně odlišné od očekávání vlastníků pozemků v nově vymezených plochách Z2-5 a Z2-6). Stejně tak neměla prostor reagovat na požadavek využití územních rezerv z jiných částí obce než z lokality Lhotka, jež byla předmětem přijímané změny č. 2. Z tohoto důvodu nemá prostor k zodpovězení daných otázek ani soud. Zde je třeba znovu připomenout, že otázku proporcionality (přiměřenosti přijatého řešení) může soud zkoumat pouze v případě, že se k ní již vyjádřil odpůrce v procesu přípravy územního plánu na základě uplatněné námitky či připomínky (srov. výše odst. 49 tohoto rozsudku a v něm citované rozsudky ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 AOs 3/2013 - 29 a ze dne 18. 4. 2019, č. j. 9 As 65/2019 - 29 a v nich odkazovanou judikaturu). Pořizovatel a odpůrkyně tak byli povinni řešit dané otázky toliko v rámci obecných požadavků plynoucích z právních předpisů (mj. i navrhovateli připomínaného § 55 odst. 4 stavebního zákona), z hlediska těchto požadavků však zcela ob stojí, je-li zvolené řešení odůvodněno potřebou následovat koncepci v dosavadní územní rezervě.
70. Soud vnímá, že navrhovatelé se tyto neuplatněné námitky snaží dostat k soudnímu projednání „oklikou“ přes formálně namítanou nezákonnost a porušení § 55 odst. 4 stavebního zákona, z jehož dikce se snaží dovodit povinnost odůvodnit, proč je následována koncepce stávající územní rezervy či proč nebyla využita územní rezerva z jiné části obce. Jakkoli soud musí ocenit sofistikovanost této procesní taktiky, tak jí zároveň nemůže dopřát úspěch. Jak totiž bylo vyloženo v předchozím odstavci, otázka následování či nenásledování koncepce stávající územní rezervy, či otázka využití či nevyužití jiných pozemků v obci s územní rezervou, jsou svou povahou otázkami poměřování zájmů jednotlivých dotčených vlastníků (tedy otázkou proporcionality). Ustanovení § 55 odst. 4 stavebního zákona přitom neukládá, aby prokazování potřebnosti výslovně zahrnovalo i podrobné vypořádání zájmů jednotlivých vlastníků (a nedovodila to ani navrhovateli odkazovaná judikatura uváděná výše v odst. 61 tohoto rozsudku). To má svou logiku, jinak by se zcela vyprázdnil smysl institutu námitek či připomínek. V opačném případě by dikce § 55 odst. 4 stavebního zákona prakticky znamenala povinnost rozhodnout z úřední povinnosti i o neuplatněných námitkách a vypořádat i neuplatněné připomínky, což by bylo absurdní.
71. Soud proto shrnuje, že z hlediska zákonného požadavku § 55 odst. 4 stavebního zákona považuje za zcela dostačující, byla-li potřebnost vymezení nových zastavitelných ploch odůvodněna v rozsahu předestřené odpůrkyní (srov. odst. 61 výše). Hlubší a přesvědčivější odůvodnění potřebnosti by proto bylo namístě leda v situaci, pokud by navrhovatelé již v procesu přijímání změny č. 2 uplatnili námitku ve smyslu, že při vymezení navrhovaných ploch Z2-5 a Z2-6 nemá být následován koncept stávající

územní rezervy, případně že mají být využity územní rezervy z jiných částí obce. Jelikož tak navrhovatelé neučinili, nemohou nyní v řízení před soudem očekávat, že soud prohlásí změnu č. 2 za nepřezkoumatelnou kvůli nedostatečně přesvědčivému vysvětlení důvodů potřeby vymezení daných ploch (srov. opět rozsudek NSS ze dne 18. 4. 2019, č. j. 9 As 65/2019 – 29, odst. 18 a v němž odkazovanou judikaturu).

Otázka ochrany biotopu

72. Navrhovatelé považují vymezení ploch Z2-5 a Z2-6 za nevhodné z důvodu nedostatečného posouzení otázky ochrany ohrožených a zvláště chráněných organismů, zejména pokud je o biotop v okolí Lhoteckého rybníka. Skutečnost, že jde o cenný biotop, v němž se prokazatelně vyskytují chráněné druhy živočichů, dle navrhovatelů posudek muzea Příbram. Dle tohoto posudku byl v blízkosti Lhoteckého rybníka potvrzen výskyt celkem 10 druhů, z toho 1 z kategorie kriticky ohrožený, 6 z kategorie silně ohrožený a 3 z kategorie ohrožený (navrhovatelé současně předkládají podrobný výčet s uvedením rodového a druhového odborného jména). Výskyt jednotlivých druhů stejně tak je podle nich možné prokázat výsledkem navrhovatelů či místních obyvatel. Průzkum muzea Příbram rovněž prokazuje výskyt mokřadních porostů v okolí Lhoteckého rybníka, které je tudíž tvořeno vesměs podmáčenými loukami a má význam pro zadržování vody. Pokud se však v prostoru těchto téměř celoročně podmáčených ploch předpokládá do budoucna nová výstavba, pak se tím neadekvátně zvětšuje rozsah nových ploch, který je v rozporu s požadavky na ochranu zvláště chráněných rostlin a živočichů a jde na jejich úkor.
73. Navrhovatelé současně poukazují na koordinované stanovisko Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 2. 12. 2020, č. j. 159058/2020/KUSK (dále jen „koordinované stanovisko KÚ“), v němž byla již během procesu přijímání změny č. 2 stanovena podmínka na posouzení ve smyslu § 67 zákona ochrany přírody, a to z důvodu, že v dotčené lokalitě byl zaznamenán výskyt zvláště chráněných druhů, avšak v dosavadním procesu přijímání územního plánu nebyl dosud zohledněn. Odpůrkyně totiž požadavek koordinovaného stanoviska KÚ zapracovala tak, že do změny č. 2 vložila podmínku, že zástavbu bude možno realizovat na základě stanoviska dotčeného orgánu ochrany přírody a zpracování hodnocení vlivu záměru (každé stavby) na zájmy chráněné § 67 zákona ochrany přírody. To však navrhovatelé považují za nedostatečné, neboť zvláště chráněné druhy živočichů se na území dotčeném plochou Z2-6 prokazatelně existují, jak plyne z výsledků průzkumu muzea Příbram. Je proto zbytečné, aby byla vlastníků pozemků při realizaci budoucích záměrů ukládána povinnost přítomnost těchto druhů jakkoli dál prověřovat. Tímto odpůrkyně autoritativně určuje vlastníků soukromých pozemků způsob jejich využití, takový přístup však zapovídá rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2020, č. j. 9 As 171/2018 - 50, ve spojení s rozsudkem zdejšího soudu ze dne 24. 4. 2018, č. j. 50 A 17/2017 - 63. Dle názoru navrhovatelů je třeba cenný biotop v okolí Lhoteckého rybníka zachovat a od požadavku rozšiřování zástavby zcela upustit.
74. Odpůrkyně ve vyjádření k dané části návrhu uvádí, že otázka ochrany zvláště chráněných druhů vůbec nepatří do fáze územního plánování, neboť má být řešena až v rámci umisťování konkrétních staveb, kdy nezbytným předpokladem pro vydání územního rozhodnutí je též rozhodnutí o výjimce dle § 56 zákona ochrany přírody. Dále připomíná, že v procesu přijímání změny č. 2 byla ze strany dotčených orgánů ochrany přírody vydána kladná stanoviska. Výstavba, která se v ploše Z2-5 a zejména ploše Z2-6

předpokládá, se přitom nemá nacházet v blízkosti Lhoteckého rybníka, jak tvrdí navrhovatelé, nýbrž v plochách, které jsou dnes využívány jako louky či pole, tudíž nezasáhne do biotopu v okolí rybníka. Navíc ve výrokové části změny č. 2 je stanovena závazná podmínka odstupu od břehu rybníka (viz str. 19) a dále závazná podmínka vypracování biologického hodnocení v další fázi rozhodování v území (viz str. 21 a 22). Odpůrkyně nerozumí tomu, proč právě tuto podmínku navrhovatelé kritizují. Dle jejího názoru navrhovatelé rovněž nelogicky uvádějí, že vlastníci dotčených pozemků budou ve fázi přípravy záměru zatěžováni nutností provádět další hodnocení vlivu na životní prostředí, ačkoliv se předmětným záměrem snaží jakoukoliv výstavbu vyloučit.

75. Navrhovatelé v replice oponují, že na odpůrkyni připomínané rozhodnutí o udělení výjimky dle § 56 zákona ochrany přírody nelze v žádném případě spoléhat, neboť jde o výjimečný institut určený pouze pro nezbytné případy. Není proto smysluplné zvolit pro vymezování zastavěné plochy území, kde lze výstavbu realizovat pravděpodobně jen při zásahu do biotopu zvláště chráněných živočichů. Tvrdí-li odpůrkyně, že výstavba má proběhnout jen na polích a lukách, pak navrhovatelé zdůrazňují, že biotop je komplexní a vztahuje se i na území využívané jako louky, což dokazuje jím předkládaný průzkum muzea Příbram, který si nechali vypracovat nad rámec procesních povinností. Negativními dopady výstavby na lokalitu daného biotopu nemůže zamezit ani stanovení podmínek. Vymezení zastavitelné plochy vdané lokalitě je neodůvodněné a neproporcionální.
76. Při jednání zástupce navrhovatelů upřesnil, že požadavek koordinovaného stanoviska KÚ nepřináší v zásadě nic navíc oproti obecné zákonné úpravě, a právě proto nelze problematiku ochrany zvláště chráněných druhů považovat v rámci změny č. 2 za dostatečně vyhodnocenou. Zástupce odpůrkyně oponoval, že jde o problematiku přesahující to, co má upravovat územní plán, který z povahy věci nemůže řešit každý jednotlivý chráněný druh, k čemuž slouží samostatná navazující řízení. Starosta odpůrkyně připomněl, že v ploše Z2-6, jež s lokalitou Lhoteckého rybníka bezprostředně sousedí, je právě z důvodu ochrany této lokality vymezeno pásmo zahrnující (sub)plochu ZS – zeleň soukromá a vyhrazená, a to právě proto, aby nemohlo dojít k úplnému zastavění až k rybníku, přičemž omezení tohoto druhu zde naopak dosud scházelo.
77. Soud posoudil tento návrhový bod takto:
78. Z obsahu posudku muzea Příbram soud zjistil, že lokalita Lhoteckého rybníka je skutečně cenným mokřadním biotopem, v němž byl zaznamenán výskyt zvláště chráněných druhů živočichů, přesně jak uvádějí navrhovatelé ve svém návrhu. Z hlediska skutkového stavu lze tedy (pro účely tohoto řízení) vycházet z toho, že ve zmiňované lokalitě se druhy zvláště chráněných živočichů skutečně vyskytují. Z tohoto důvodu soud považuje za nadbytečné provádět důkaz výsledkem místních obyvatel, případně provádět jakékoliv jiné dokazování za účelem ověření výskytu toho či onoho živočicha nebo rostliny, neboť samotná existence konkrétních druhů v okolí Lhoteckého rybníka zjevně není jádrem sporu. Jádrem sporu je otázka, zda tato skutečnost (výskyt biotopu bránila podrobit dané území regulaci, kterou zvolila odpůrkyně, a to především v rámci plochy Z2-6 (neb plocha Z2-5 je od lokality biotopu skutečně již značně vzdálena).
79. V textové části změny č. 2 je pro plochy Z2-5 a Z2-6 stanoven regulativ tohoto znění: „[p]odmínkou pro realizaci zástavby bude, na základě stanoviska dotčeného orgánu ochrany přírody a krajiny, zpracování hodnocení vlivu záměru (každé stavby) na zájmy chráněné § 67 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny ve znění pozdějších předpisů“ (viz

podkapitola F.2 textové části na str. 10, obdobně odůvodnění v podkapitole K5 na str. 19 textové části změny č. 2). Z uvedeného vyplývá, že každý, kdo bude chtít v budoucnu realizovat v ploše Z2-5 nebo Z2-6 jakýkoliv stavební záměr, si bude muset obligatorně opatřit stanovisko dotčeného orgánu ochrany přírody k tomu, zda bude nutno vypracovat zhodnocení vlivů na přírodu a krajinu.

80. Shora uváděný regulativ dle soudu představuje mírné zpřísnění obecného zákonného požadavku § 67 odst. 1 zákona ochrany přírody, podle něhož se investor musí na příslušný orgán ochrany přírody obrátit jen v případě pochybností o závažnosti zásahu (viz věta druhá zmiňovaného ustanovení), neboť v případě záměrů zamýšlených v plochách Z2-5 a Z2-6 se bude muset obracet na příslušný orgán bez ohledu na pochybnosti. V tomto směru tedy nelze souhlasit s argumentací zástupce navrhovatelů, jakkoli je pravdou, že posun oproti zákonným požadavkům není nikterak výrazný. Nutnost vypracovat či nevypracovat hodnocení vlivu záměru, případně jeho rozsah, totiž bude v obou případech záviset na stanovisku orgánu ochrany přírody.
81. Jak dále plyne z textové části, podmínka specifikovaná v předchozím odstavci byla do regulativu zařazena na základě koordinovaného stanoviska KÚ, které však – jak vyplývá z jeho obsahu odkazujícího na obsah předchozích stanovisek orgánu ochrany přírody – požadavek na danou podmínku vzneslo toliko ve vztahu k pozemku parc. č. XM nacházejícím se v ploše Z2-5 a dále ke třem pozemkům v ploše Z2-4 (sic!), nikoliv tedy k ploše Z2-6 a dokonce ani k celému území plochy Z2-5. Pokud tedy odpůrkyně zmiňovanou podmínku vztáhla i na plochy Z2-5 a Z2-6 jako celek, učinila tak zčásti nad rámec požadavku koordinovaného stanoviska KÚ.
82. Dle navrhovatelů je přitom právě tato podmínka nedostatečná, přičemž tuto nedostatečnost vysvětlují tím, že pokud se v dotčené lokalitě zvlášť chráněné druhy rostlin a živočichů prokazatelně vyskytují, pak je zbytečné zatěžovat vlastníky nemovitostí požadavkem na hodnocení záměru a je vhodnější od požadavku rozšiřování zástavby zcela upustit. V této argumentaci však soud spatřuje určitý vnitřní rozpor, neboť usilují-li navrhovatelé o úplné upuštění od rozšiřování zástavby, pak toto představuje pro dotčené vlastníky nemovitostí mnohem citelnější zásah do jejich práv než „pouhé“ zpracování hodnocení vlivů, nadto jen v případě, že tak určí stanovisko orgánu ochrany přírody. Soud souhlasí s odpůrkyní, že je poněkud nelogické, jestliže navrhovatelé na jednu stranu kritizují zatěžování vlastníků pozemků další administrativou v případě budoucí výstavby, ale na stranu druhou se domáhají výsledku, který týmž vlastníkům jakoukoliv výstavbu zcela znemožní. Podobně nelogický je i jejich argument v replice, že nelze spoléhat na udělení výjimky dle § 56 zákona ochrany přírody, neboť jde o výjimečný institut. Navrhovatelé patrně přehlíží, že právě jimi zdůrazňovaný nenárokový charakter výjimky představuje z hlediska ochrany přírody vyšší formu ochrany, neboť jestliže na udělení výjimky nelze spoléhat, tak logicky nelze spoléhat ani na to, že bude vydán povolenací akt umožňující zásah do prostředí chráněných rostlin či živočichů, jehož se navrhovatelé obávají. Jinak řečeno, navrhovateli zdůrazňovaná obava, že výjimka nebude udělena, paradoxně vede k zamezení jimi obávané výstavby.
83. Pokud však soud pomine shora zmiňované nelogičnosti části návrhové argumentace a omezí se pouze na hodnocení, zda existence biotopu s chráněnými druhy může odůvodnit „stopstav“ jakékoliv výstavby na sousedních plochách (oč navrhovatelé zjevně primárně usilují), pak ani v tomto nelze dát navrhovatelům za pravdu. Jak soud již uvedl v jiné části odůvodnění tohoto rozsudku (viz např. odst. 64 výše), možnost výstavby

v plochách Z2-5 a Z2-6 není zcela neomezená, neboť pro vlastní výstavbu bytových domů není určena celá rozloha těchto ploch, nýbrž přibližně jen dvoutřetinová část vymezená jako (sub)plocha BV – bydlení v rodinných domech (v grafické části zobrazeno kostkovaně růžově). Na zbývající třetině těchto ploch je vymezena (sub)plocha ZS – zeleň soukromá a vyhrazená (v grafické části zobrazeno kostkovaně zeleně). Jak přitom plyne z grafické části změny č. 2 (srov. obrázek v odst. 5 tohoto rozsudku), plocha Z2-6, která s lokalitou Lhoteckého rybníka přímo sousedí, je vymezena jako BV jen ve své jižní části, zatímco v části severní – tj. ve směru k lokalitě Lhoteckého rybníka – je vymezena právě jako ZS. To potvrzuje i textový regulativ, podle něhož *„[s]everní okraj směrem k rybníku bude ponechán v ploše ZS, a to včetně oplocení, které bude min. 10 m od okraje pozemku (sic!) rybníka“* (čili požadavek na vzdálenost budoucího oplocení je zamýšlen nikoliv od okraje rybníční nádrže, nýbrž až od okraje parcelní hranice, která je v případě nejbližšího pozemku parc. č. XCH vzdálena od okraje nádrže ještě dalších 45-50 m, u ostatních pozemků v ploše Z2-6 ještě více). Dle soudu takto vymezený regulativ plochy Z2-6 nasvědčuje tomu, že rozvoj daného území je zamýšlen tak, aby v úseku, který se nejvíce přibližuje místům s cenným biotopem, byly zřizovány nanejvýš zahrady (soukromá zeleň), zatímco u vlastní výstavby budov a zpevněných ploch se předpokládá co největší odstup od těchto částí. Tento způsob vymezení soud považuje za racionální a z hlediska konkurence zájmu na výstavbě vůči zájmu na zachování přírody i za poměrně vyvážený. Nemůže proto souhlasit s argumentací navrhovatelů o rozsáhlosti výstavby v podmačeném území a na úkor místního biotopu.

84. Připočte-li soud ke shora uvedeným poznatkům o omezení výstavby toliko na (sub) plochy BV ještě i omezení plynoucí z obecně platných ustanovení zákona ochrany přírody (viz zejm. § 43 a § 56 tohoto zákona), jež jsou v případě regulativů ploch Z2-5 a Z2-6 navíc mírně zpřísněna začleněním podmínky koordinovaného stanoviska KÚ (srov. odst. 79 tohoto rozsudku), pak nezbývá než uzavřít, že navrhovateli uváděné důvody nevhodnosti vymezení daných ploch vzhledem k výskytu ohrožených druhů jsou liché.
85. Soud dále připomíná, že návrhu účastníka na zrušení opatření obecné povahy lze vyhovět pouze tehdy, pokud regulace v něm přijatá skutečně negativně zasahuje do jeho právní sféry (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 29. 5. 2019, č. j. 2 As 187/2017- 264), naopak nelze vyhovět návrhu dovolávajícím se ochrany práv třetích osob, popř. respektování veřejného zájmu, aniž by tyto aspekty přímo souvisely s právní sférou navrhovatele. Ustanovení zákona o ochraně přírody přitom nejsou určena primárně k ochraně individuálních zájmů (srov. rozsudek NSS ze dne 25. 9. 2019, č. j. 6 As 375/2018 - 31, odst. 16, nebo rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 24. 3. 2021, č. j. 45 A 52/2017 - 215, odst. 43). Pokud tedy navrhovatelé poukazují na to, že regulativ plochy Z2-6 zasahuje do biotopu v okolí Lhoteckého rybníka, pak zde soud poněkud postrádá spojitost s přímým dotčením vlastnického práva k jejich nemovitostem. Ostatně i sami navrhovatelé ve spojitosti s tímto návrhovým bodem akcentovali spíše veřejný zájem na ochranu zvláště chráněných druhů živočichů nežli zásah do svých subjektivních práv. Soud samozřejmě bere v potaz právo na příznivé životní prostředí a kvalitu bydlení, toto právo však nelze ztotožňovat s nárokem na zachování krajiny v konkrétní podobě.
86. V této souvislosti musí soud vyjádřit pochybnosti nad tím, zda navrhovatelům na ochraně rostlin a živočichů skutečně záleží tak, jak tvrdí ve svých návrzích. Nelze totiž přehlédnout, že sami navrhovatelé mají v těsné blízkosti lokality Lhoteckého rybníka své vlastní nemovitosti se stavbami (!), ačkoliv za ohrožení místního biotopu označují právě

výstavbu. To platí zejména pro pozemek parc. č. st. XE ve vlastnictví navrhovatele b), neboť jak je patrné z náhledů katastrálních map, tento pozemek má parcelní hranici na své severní straně vzdálenou od okraje rybníční nádrže cca 15 m, zatímco nejbližší z pozemků situovaných v ploše Z2-6 (konkrétně pozemek parc. č. XCH) je vzdálen cca 45-50 m. Ostatní pozemky jsou vzdáleny ještě více. Je tedy zjevné, že parc. č. st. XE ve vlastnictví navrhovatele b) je do lokality místního biotopu vklíněn podstatně „hlouběji“ než kterýkoliv z pozemků v ploše Z2-6, natož v ploše Z2-5 situovaných až za obecní komunikací. Jak navíc navrhovatel b) uvedl, součástí jeho pozemku parc. č. XE (který navíc dle platného územního plánu již zasahuje do plochy W – vodní a vodohospodářské) je stavba bez č. p., a součástí jeho jižnějšího pozemku parc. č. st. XD je stavba domu, který navrhovatel b) dle svých slov v současnosti rekonstruuje. Přitom právě existence staveb je dle argumentace obou navrhovatelů označována za největší riziko pro zachování biotopu, což je ale v kontextu těsné blízkosti aktuálně rekonstruované nemovitosti navrhovatele b) dosti nepřesvědčivý argument. Pokud jde o stavbu domu na pozemku parc. č. st. XA ve vlastnictví navrhovatele a), tak ta je situována takřka ve stejné linii, kde jsou dle grafické části na ploše Z2-6 vymezeny subplochy BV, na nichž lze výstavbu nových domů případně povolit, přičemž v případě západněji situovaných pozemků parc. č. XJ a XI v ploše Z2-6 je vzdálenost od lokality Lhoteckého rybníka mnohem výraznější než v případě pozemků navrhovatele a), jak je patrné z katastrálních map. Soudu tedy není zřejmé, čím jsou stavby na pozemcích obou navrhovatelů pro chráněné druhy rostlin či živočichů o tolik „prospěšnější“ či „méně ohrožující“ než případné budoucí stavby na podstatně vzdálenějších pozemcích v ploše Z2-6, neřkuli v ploše Z2-5.

87. Nadto nelze přehlédnout, že pro nemovitosti navrhovatelů vůbec neplatí omezení, jež v důsledku změny č. 2 platí pro vlastníky pozemků v plochách Z2-5 a Z2-6 na částech vymezených jako (sub)plocha ZS – zeleň soukromá a vyhrazená. Oproti vlastníkům pozemků v plochách Z2-5 a Z2-6 tudíž mají navrhovatelé z hlediska požadavků územního plánu do budoucna mnohem větší míru volnosti, pokud jde o možnost rozšiřování zástavby směrem k biotopu Lhoteckého rybníka, neboť na jejich pozemky nijak nedopadá regulativ v podobě (sub)plochy soukromé a vyhrazené zeleně.
88. V souvislosti s předmětným návrhovým bodem považuje soud za zcela nepřiléhavé námitky navrhovatelů o údajném autoritativním určení, jak vlastníci mají využít své pozemky (viz str. 11 obou návrhů citující část odůvodnění rozsudku zdejšího soudu ze dne 24. 4. 2018, č. j. 50 A 17/2017 - 63, ve které se mj. uvádí, že odpůrkyně ke svému území *„nemůže přistupovat jako pán-suverén, jenž autoritativně vlastníkům pozemků určuje, jak je mohou využít“*). Soudu není příliš zřejmé, kam tím navrhovatelé mířili, neboť jsou to právě oni, kdo se domáhá toho, aby na pozemcích jiných vlastníků nebyla umožněna vůbec žádná výstavba, a to z důvodů přesahujících rámec zákona o ochraně přírody. V tomto kontextu nedává příliš smysl vyčítat odpůrkyni autoritativní omezování práv vlastníků na jejich soukromých pozemcích.

Otázka vypořádání uplatněných námitek

89. Navrhovatelé považují odůvodnění změny č. 2 za neproporcionální z důvodu nedostatečného vypořádání jimi uplatněných námitek. Jsou přesvědčeni, že odpůrkyně se neřídila zásadou přiměřenosti a minimalizace zásahů do vlastnického práva ve smyslu usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120, nebo rozsudků NSS ze dne 9. 8. 2010, č. j. 4 Ao 4/2010 – 195 či ze dne 2. 6. 2011, č. j. 2 Ao 3/2011 – 150.

Neúměrnost zásahu spatřují především v riziku zvýšení dopravní zátěže na stávající nevyhovující obecní komunikaci, od něhož se odvíjí riziko snížení cen jejich nemovitostí. Z odůvodnění změny č. 2 a z vypořádání jejich námitek přitom není zřejmé, proč bylo přijato právě dopravní napojení přes obecní komunikaci, ačkoliv se očividně nejedná o řešení šetrné k právům místních obyvatel. Odpůrkyně sice v odůvodnění cituje vyjádření dotčených orgánů, nezabývá se však důsledky negativních změn povahy lokality. Navrhovatelé dále citují z odůvodnění na str. 25 textové části změny č. 2, kde je zmiňováno, že zastupitelstvo odpůrkyně požaduje zachování navrženého rozsahu zastavitelných ploch, z čehož dovozují, že při jejich vymezování došlo ze strany odpůrkyně k projevu libovůle a svévole, a tedy došlo k situaci podobné jako ve věci řešené v rozsudku NSS ze dne 29. 1. 2020, č. j. 9 As 171/2018 - 50. V případě odůvodnění změny č. 2 tedy nebyl řádně proveden test proporcionality, čímž není splněn požadavek řádného odůvodnění opatření obecné povahy ve smyslu § 172 odst. 5 správního řádu, čímž je založena vada nepřezkoumatelnosti.

90. Odpůrkyně v argumentaci navrhovatelů postrádá konkrétní příklady, proč odůvodnění není provedeno řádně. Je přesvědčena, že vypořádání námitek uplatněných navrhovateli v procesu přijímání změny č. 2 bylo adekvátní a že z jejich odůvodnění je zřejmé, proč byly přistoupeno k zamítnutí. V této souvislosti odkazuje na rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2010, č. j. 1 Ao 6/2010 – 130, podle něhož se požadavek na vypořádání námitek odvíjí od míry jejich konkrétnosti, a dále na nálezy Ústavního soudu ze dne 27. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11.
91. Soud konstatuje, že ačkoliv problematice vypořádání námitek a od toho odvíjející otázky proporcionality je v obou návrzích věnována samostatná kapitola, tak z hlediska obsahu jde zčásti o opakování či rozhojnění argumentace k jiným návrhovým bodům, v nichž jsou námitky nedostatečného zdůvodnění přijatého řešení navázány na namítané porušení právních předpisů. To je typicky případ návrhových bodů, v nichž je namítáno, že dopravní napojení ploch Z2-5 a Z2-6 nebude možné z hlediska požadavků vyhlášky č. 501/2006 Sb., na což přímo navazuje argumentace o nezohlednění zátěže ze zvýšené dopravy, nebo návrhových bodů brojících proti neprokázání požadavku potřebnosti dle § 55 odst. 2 stavebního zákona, na něž přímo navazuje argumentace možností využít územní rezervy v jiných částech obce. Soud proto plně odkazuje na vypořádání v odst. 47 až 53 a 66 až 71 tohoto rozsudku, v nichž se souběžně s posouzením namítané nezákonnosti vyjádřil též k otázce proporcionality a požadavkům na míru odůvodnění.
92. Soud nicméně znovu zdůrazňuje, že i když napadená změna č. 2 z hlediska přezkoumatelnosti odůvodnění přijatého řešení a vypořádání navrhovateli uplatněných námitek ob stojí, tak to neznamená, že jde o odůvodnění přesvědčivé (srov. odst. 40 tohoto rozsudku). Některé formulace v odůvodnění rozhodnutí o námitkách jsou zvoleny velmi nešťastně a mají potenciál spor spíše eskalovat než tlumit. Příkladem budiž navrhovateli připomínaná část odůvodnění na str. 25 textové části změny č. 2, kde se mj. uvádí: „*Zastupitelstvo obce požaduje zachování navrženého rozsahu zastavitelných ploch.*“ Taková prohlášení do odůvodnění rozhodnutí o námitkách nepatří. Třebaže je pochopitelné, že pořizovatel chce při zpracování změny územního plánu respektovat zadání odpůrkyně, tak tím není zbaven povinnosti zpracovat návrh rozhodnutí o včasné uplatněných námitkách dotčených vlastníků (srov. § 53 odst. 1 stavebního zákona), které musí přezkoumatelným způsobem odůvodnit (§ 172 odst. 5 správního řádu), čili argumentačně potvrdit nebo vyvrátit oponenturu namítajícího. Je-li však část odůvodnění nevyhovující

uplatněné námitce založena na argumentaci typu „někdo jiný si to tak přeje“, pak takový projev veřejné správy může být – i navzdory dobře míněnému řešení a věcné správnosti odůvodnění jako celku – vnímán ze strany dotčené veřejnosti jako projev arogance. Soud proto do určité míry chápe oba navrhovatele, označují-li inkriminovanou část odůvodnění za projev libovůle či svévole. Jakkoli soud souhlasí s odpůrkyní, že dle judikatury nelze na odůvodnění opatření obecné povahy klást přemrštěné požadavky (srov. zejm. nálezn Ústavního soudu ze dne 27. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11), tak to na druhou stranu neznamena zcela rezignovat na zásadu, že veřejná správa (územní samosprávu nevyjímaje) je stále službou veřejnosti a že k dotčeným osobám je nutno se chovat zdvořile a podle možností jim vycházet vstříc. Nechce-li odpůrkyně vyhrocovat spory se svými občany, lze jí doporučit, aby při schvalování budoucích změn svého územního plánu po pořizovateli důsledněji vyžadovala, aby zpracování návrhů rozhodnutí o námitkách či vyhodnocení připomínek dbal i na lepší argumentační přesvědčivost.

Otázka střetu zájmu hlasujícího zastupitele

93. Navrhovatelé namítají, že pro přijetí změny č. 2 hlasoval i zastupitel M. V., který je spoluvlastníkem pozemků v nově vymezovaných plochách, o čemž však neučinil před hlasováním žádné oznámení, ačkoliv tato povinnost pro něj vyplývá z § 8 zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, v rozhodném znění (dále jen „zákon o střetu zájmů“) a dále § 83 odst. 2 zákona č. 128/2008 Sb., o obcích (obecní zřízení), v rozhodném znění (dále jen „zákon o obcích“). Uvedené navrhovatelé dokládají výpisem LV č. XF z katastru nemovitostí a zápisem ze zasedání odpůrkyně ze dne 1. 6. 2021.
94. Zástupce odpůrkyně při jednání k této části návrhových námitek uvedl, že sice mohlo dojít k případnému porušení povinností na straně zmiňovaného zastupitele, to je však otázka jeho osobní odpovědnosti, která může mít leda politické důsledky, nemůže však způsobovat neplatnost přijatého usnesení zastupitelstva. Zastupitelé totiž nejsou při hlasování nijak vázáni a samotný střet zájmů jim nebrání hlasovat. Starosta odpůrkyně současně dodal, že zastupitel M. V. se do obce přizemil v době, kdy již byly dotčené pozemky zařazeny v územní rezervě pro bydlení, přičemž jeho spoluvlastnictví k dotčeným pozemkům je v obci všeobecně známo.
95. Soud posoudil tento návrhový bod takto:
96. Podle § 8 zákona o střetu zájmů „[v]řejný funkcionář je povinen při jednání ústavního orgánu, jiného státního orgánu, orgánu územního samosprávného celku nebo orgánu právnické osoby vzniklé ze zákona, ve kterém vystoupí v rozpravě, předloží návrh nebo je oprávněn hlasovat, oznámit svůj poměr k projednávané věci, jestliže se zřetelem k výsledku projednání věci by mu mohla vzniknout osobní výhoda nebo újma anebo má-li na věci jiný osobní zájem; to neplatí, jde-li jinak o prospěch nebo zájem obecně zřejmý ve vztahu k neomezenému okruhu adresátů.“
97. Podle § 83 odst. 2 zákona o obcích „[č]len zastupitelstva obce, u něhož skutečnosti nasvědčují, že by jeho podíl na projednávání a rozhodování určité záležitosti v orgánech obce mohl znamenat výhodu nebo škodu pro něj samotného nebo osobu blízkou, pro fyzickou nebo právnickou osobu, kterou zastupuje na základě zákona nebo plné moci (střet zájmů), je povinen sdělit tuto skutečnost před zahájením jednání orgánu obce, který má danou záležitost projednávat.“

98. Jak soud ověřil výpisem z katastru nemovitostí, je pan M. V. skutečně podílovým spoluvlastníkem pozemků parc. č. XCH, XI a XJ zapsaných na LV č. XF, jimiž je tvořeno území nově vymezované plochy Z2-6.
99. Mezi stranami není sporné, že pan M. V. je skutečně zastupitelem odpůrkyně, resp. že jím byl i v době schválení usnesení zastupitelstva o přijetí změny č. 2.
100. Ze zápisu ze zasedání zastupitelstva odpůrkyně ze dne 1. 6. 2021 vyplývá, že hlasování se zúčastnilo celkem sedm zastupitelů včetně zmiňovaného M. V., který byl dokonce zvolen ověřovatelem předmětného zápisu. V zápisu současně není nijak zaznamenáno, že by jmenovaný učinil nějaké prohlášení o případném střetu zájmů či že by byl z hlasování vyloučen. Pro účely nyní posuzované věci lze tedy považovat za prokázané, že pan M. V. na zasedání zastupitelstva odpůrkyně dne 1. 6. 2021 skutečně hlasoval, a to i pro bod 7 týkající se schválení změny 2, aniž by učinil oznámení o svém spoluvlastnictví k pozemkům touto plochou přímo dotčených.
101. Soud proto souhlasí s navrhovateli, že v souvislosti s přijetím změny č. 2 došlo k porušení § 8 zákona o střetu zájmů a § 83 odst. 2 zákona o obcích.
102. Jak ovšem vyložil NSS v rozsudku ze dne 18. 1. 2011, čj. 1 Ao 2/2010 - 185, odst. 148, „[r]ezignaci na obě zmiňované povinnosti [tj. povinnosti učinit oznámení podle § 8 zákona o střetu zájmů a § 83 odst. 2 zákona o obcích – pozn. zdejšího soudu] lze označit za nedodržení zákonného postupu; **dovozovat z ní nezákonnost přijatého aktu (zde opatření obecné povahy) však podle mínění zdejšího soudu zpravidla nelze.** Porušení oznamovací povinnosti je u vybraných členů orgánů ve vybraných oblastech sankcionováno jako přestupek podle zákona o střetu zájmů, u všech členů orgánů pak politickou odpovědností, jež může ústít do nezvolení v následných obecních volbách. **Vliv na zákonnost opatření obecné povahy by bylo lze dovodit pouze v extrémních případech, kdy by zastupitel zatajil informace o střetu zájmů, při jejichž znalosti zastupitel by k přijetí opatření obecné povahy vůbec nedošlo nebo došlo, ale v podobě zásadně odlišné.** Takovým excesem nebude případ, kdy zastupitel sice svoji oznamovací povinnost nesplní, avšak zastupitelstvo si je střetu zájmů vědomo z jiných zdrojů či na základě znalosti místních poměrů, a může proto tuto skutečnost vzít v úvahu při projednávání a rozhodování o věci. **Při porušení rozhodovací povinnosti pak není možné o vlivu na opatření obecné povahy vůbec uvažovat, neboť rozhodnutí zastupitelstva o existenci důvodu pro vyloučení určitého zastupitele z projednávání a rozhodování věci není vůči tomuto zastupiteli závazné a vynutitelné: rozhodnutí zastupitelstva podle § 83 odst. 2 věty druhé zákona o obcích tedy nemůže mít přímý vliv na to, jak se zastupitel jsoucí ve střetu zájmů bude účastnit procesu projednávání a přijímání opatření obecné povahy**“ (zdůraznění doplněno zdejším soudem). Obdobně srov. též rozsudek NSS ze dne 20. 12. 2021, č. j. 8 Ao 9/2011 - 64, odst. 95 až 97.
103. Jak plyne z výše citované judikatury, je třeba rozlišovat mezi zákonností jednání samotného zastupitele z hlediska požadavků právních předpisů upravujících střet zájmů, a mezi zákonností samotného hlasování zastupitelstva o schválení opatření obecné povahy. Jinak řečeno, i když určitý zastupitel svým opomenutím oznámit střet zájmu poruší svou zákonnou povinnost, tak toto porušení nelze bez dalšího přenášet na výsledek hlasování zastupitelstva. Jak navíc správně připomenul zástupce odpůrkyně při jednání, oznámení o střetu zájmu by nemohlo zavázat zastupitele ke konkrétnímu způsobu hlasování, neboť člen zastupitelstva není při výkonu svého mandátu vázán žádnými příkazy (srov. § 69 odst. 4 zákona o obcích). Porušení zákonných povinností zastupitele plynoucích z právních předpisů upravujících střet zájmů by tudíž mohlo mít vliv na zákonnost hlasování

zastupitelstva (a tím i na schválení opatření obecné povahy) jen ve zcela mimořádných situacích, kdy by z okolností bylo zjevné, že pokud by ostatní hlasující zastupitelé o střetu zájmu svého kolegy věděli, tak by bývali hlasovali odlišně, a to navíc v počtu majícím vliv na výsledek.

104. V nyní posuzované věci však soud takovou mimořádnou situaci neshledal. Ze zápisu ze zasedání zastupitelstva odpůrkyně ze dne 1. 6. 2021 (na který navrhovatelé poukazují) vyplývá, že pro schválení změny č. 2 hlasovalo všech sedm zastupitelů, čili i kdyby se pan Miroslav Vopička (hypoteticky) zdržel hlasování s poukazem na střet zájmů, tak by tato neúčast na celkovém výsledku hlasování zjevně nic nezměnila. V průběhu řízení nevyšly najevo žádné okolnosti, z nichž by bylo možno usuzovat, že by ostatních šest zastupitelů odpůrkyně v případě oznámení o střetu zájmů hlasovali odlišně, resp. že by odlišně hlasovala většina z nich.
105. Soud nadto považuje za poměrně věrohodné vyjádření starosty odpůrkyně, že v poměrech malé obce (jakou je odpůrkyně) zpravidla není žádným tajemstvím, komu které konkrétní pozemky patří. Není tedy příliš pravděpodobné, že by nikdo z ostatních zastupitelů o rozsahu pozemkového (spolu)vlastnictví jednoho z kolegů nevěděl i jinak, tedy i bez ohledu na oznámení o střetu zájmů. Soud má proto značné pochybnosti, nakolik by samotné oznámení zastupitele Miroslava Vopičky o tom, že je spoluvlastníkem konkrétních pozemků, mohlo pro ostatní zastupitele či obyvatele obce představovat skutečně „přelomovou informaci“ (jakkoli to obecně vyloučit nelze).
106. Zástupce navrhovatelů sice v závěrečné řeči vyslovil domněnku, že není postaveno najisto, zda hlasující zastupitelé skutečně věděli o spoluvlastnictví M. V. k pozemkům v ploše regulované změnou č. 2, a že není zřejmé, zda by v případě prokazatelné vědomosti o této skutečnosti hlasovali stejně. Toto však zůstává pouze v rovině jednostranného tvrzení. Aby soud mohl vyslovit závěr, že mezi případným porušením povinností zmiňovaného zastupitele a schválením změny č. 2 existovala příčinná souvislost, muselo by být jednoznačně prokázáno, že většina zastupitelů hlasujících dne 1. 6. 2021 byla uvedena v omyl, a že by v případě vědomosti o střetu zájmu jednoho ze svých kolegů většina z nich hlasovala buďto proti přijetí změny č. 2, nebo by hlasovala pro její přijetí v zásadě odlišné podobě (srov. judikaturu v odst. 102 tohoto rozsudku). Existence takového podstatného omylu na straně hlasujících zastupitelů, natož většiny z nich, však prokázána nebyla. Za této situace je neoznámení střetu zájmů toliko osobní odpovědností zmiňovaného zastupitele, která bez dalšího nemůže vést k nezákonnosti samotného hlasování zastupitelstva ze dne 1. 6. 2021, a tedy ani k nezákonnosti zde schváleného opatření obecné povahy – změny č. 2.

V. Závěr a náklady řízení

107. Jelikož soud neshledal žádný z návrhových bodů důvodným, zamítl oba návrhy na zrušení části opatření obecné povahy (§ 101d odst. 2 věta druhá s. ř. s., výrok I).
108. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 s. ř. s. Navrhovatelé nebyli ve věci úspěšní, proto nemají právo na náhradu nákladů řízení. Procesně úspěšná odpůrkyně je malou obcí, u které nelze předpokládat odpovídající odborné personální vybavení pro zastupování v soudním řízení správním (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47, č. 3228/2015 Sb. NSS, odst. 29). Soud proto dospěl k závěru, že úspěšná odpůrkyně má vůči navrhovatelům právo na náhradu důvodně

vynaložených nákladů řízení, do nichž v tomto případě patří též náklady na zastupování advokátem.

109. Náhradu důvodně vynaložených nákladů odpůrkyně tvoří odměna jeho zástupce ve výši 9 300 Kč za tři úkony právní služby [převzetí a příprava zastoupení, seps vyjádření k žalobě a účast na jednání před soudem v délce nepřesahující 2 hodiny] podle § 7 bodu 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (dále „advokátní tarif“), a náhrada hotových výdajů ve výši 900 Kč za tři úkony právní služby podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu, a dále náhrada za promeškaný čas v celkové výši 400 Kč za čtyři započitatelné půlhodiny podle § 14 odst. 3 advokátního tarifu. Dále zástupci odpůrkyně náleží náhrada cestovních výdajů za cestu k soudnímu jednání ze sídla advokáta a zpět (celkem 2x31 km) osobním automobilem Volksvagen Golf s benzinovým motorem se spotřebou 5,4 l/100km, kdy tarifní výše ceny benzínu činí 44,50 Kč, to vše při sazbě 4,70 Kč za jeden kilometr jízdy [§ 13 odst. 5 advokátního tarifu ve spojení s § 1 písm. b) a § 4 odst. 1 písm. c) vyhlášky Ministerstva práce a sociálních věcí č. 511/2021 Sb.], celkem tedy 429,35 Kč. Částka je dále navýšena o hodnotu 21% DPH z předchozích částek. Celková výše náhrady nákladů řízení tak činí 13 345,51 Kč. Povinnost k jejich úhradě soud uložil poměrně každému z navrhovatelů, kdy na každého z nich připadá částka 6 672,75 Kč (výroky II a III). Tuto částku je každý z navrhovatelů povinen uhradit ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce odpůrkyně (§ 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, užitého na základě § 64 s. ř. s.).

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

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

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

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

Praha 25. srpna 2022

JUDr. Věra Šimůnková
předsedkyně senátu