



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

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

navrhovatelky:

M. P.

bytem X

zastoupena advokátem Mgr. Vladislavem Jirkou, Ph.D.
sídlem Václavské náměstí 807/64, Praha 1

proti

odpůrci:

město Dobřichovice

sídlem Vítova 61, Dobřichovice

zastoupen advokátem Mgr. Markem Hejdukem
sídlem Jugoslávská 620/29, Praha 2

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy č. 1/2021/OOP – územního plánu města Dobřichovice – vydaného usnesením zastupitelstva města Dobřichovice č. Z08-13-21 ze dne 24. 6. 2021,

takto:

I. Návrh se zamítá.

- II. Navrhovatelka je povinna zaplatit odpůrci náhradu nákladů řízení ve výši 12 342 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce odpůrce Mgr. Marka Hejduka, advokáta.

Odůvodnění:

Obsah návrhu

1. Návrhem podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), se navrhovatelka domáhá zrušení části opatření obecné povahy č. 1/2021/OOP – územního plánu města Dobřichovice – vydaného usnesením zastupitelstva odpůrce ze dne 24. 6. 2021 (dále jen „územní plán“ nebo „opatření obecné povahy“). Navrhovatelka územní plán napadá v části vymezení podmínek způsobu využití plochy B4 a podmínek prostorového uspořádání v této ploše stanovených v textové části územního plánu v kapitole F na straně 32. Navrhovatelka se tedy domáhá zrušení textové části územního plánu v celém rozsahu regulace uvedené na s. 32. Dále požaduje zrušení územního plánu v rozsahu vymezení staveb občanského vybavení, které mohou na plochách s rozdílným způsobem využití za stanovených podmínek přesáhnout prostorové regulativy pro plochy s rozdílným způsobem využití v textové části územního plánu v kapitole F na straně 22, ve slovech „*konkrétně kostel, školní budova, divadlo a objekty správy obce*“.
2. Navrhovatelka tvrdí, že územní plán zasahuje do jejího vlastnického práva k pozemkům p. č. XA a XB, katastrální území X (dále také jen „pozemky navrhovatelky“), na kterých je dlouhodobě připravována stavba domova pro seniory a navazující sadové a parkové úpravy. Podle závazného stanoviska Městského úřadu Černošice ze dne 17. 7. 2019, č. j. MUCE 45876/2019 OUP (dále jen „závazné stanovisko“) je záměr navrhovatelky přípustný z hlediska souladu s územně plánovací dokumentací a uplatňování cílů a úkolů územního plánování. Přestože záměr odpovídal platnému územnímu plánu, odpůrce měl proti němu výhrady a požadoval jeho úpravy. Akceptací těchto změn a uzavřením smlouvy na poskytnutí příspěvku na rozvoj infrastruktury odpůrce podmiňoval vydání souhlasů, které byly nutné pro účely spojeného územního a stavebního řízení zahájeného dne 9. 9. 2020. Navrhovatelka zdůrazňuje, že v době vystavení návrhu nového územního plánu k veřejnému nahlédnutí (od 21. 7. 2020 do 17. 9. 2020) a při jeho veřejném projednání dne 10. 9. 2020 návrh územního plánu neobsahoval podstatným způsobem změněnou regulaci, která zcela zásadně omezuje realizaci projektu domova pro seniory na pozemcích navrhovatelky.
3. V návaznosti na požadavky odpůrce došlo k přepracování projektu (ačkoli tyto požadavky šly nad rámec regulace dané územně plánovací dokumentací), upravený projekt byl odpůrci předložen jako příloha žádosti o stanovisko dne 1. 7. 2021. Dopisem ze dne 7. 9. 2021 odpůrce zástupci stavebníka potvrdil, že projekt splňuje veškeré vznesené požadavky. V mezidobí však odpůrce, aniž by zveřejnil příslušné dodatečné a podstatné změny regulace zásadně měnící možnosti využití území, v němž se nachází pozemky navrhovatelky, a v rozporu s projektem domova pro seniory, o němž jednal se zástupci stavebníka, schválil dne 24. 6. 2021 nový územní plán, který realizaci stavby zásadně omezuje. V daném období odpůrce současně podpořil konkurenční projekt jiného domu pro seniory (viz usnesení rady odpůrce ze dne 30. 3. 2021, jímž rada udělila předběžný

souhlas s možností využití pozemku p. č. 834 pro umístění seniorského domu formou pronájmu pozemku).

4. Postup odpůrce podle navrhovatelky odporuje nejen zásadám dobré víry a slušnosti, ale je také hrubě nezákonný. Změny provedené v návrhu územního plánu nebyly řádně odůvodněny, samotná regulace vykazuje znaky libovůle, diskriminace a neobstojí ani z hlediska proporcionality.
5. Regulace plochy B4 – Domy v Luhu byla zpracována až po veřejném projednání návrhu územního plánu, v režimu tzv. nepodstatných úprav územního plánu před jeho vydáním, zjevně s motivem zamezit projednávané stavbě domova pro seniory. Schválený územní plán totiž z podmínek využití plochy - přípustného využití - bez náhrady vypustil „domy s pečovatelskou službou“, a to jak v ploše B4, tak i v regulativech ploch bydlení B1, B2, B3, B5 a B6, a „domy s pečovatelskou službou“ nově zařadil do podmíněně přípustného využití se stanovením takových podmínek jejich přípustnosti, které realizaci stavby domova pro seniory, a to i podle projektu upraveného dle požadavků odpůrce, zásadně omezují. Územní plán se pokouší vyjmout „domy s pečovatelskou službou“ z režimu staveb občanského vybavení, a to bez jakéhokoli odůvodnění, ačkoli se o takové stavby z povahy věci jedná. Změna regulace využití ploch, v nichž se nachází pozemek p. č. XA, jistě nebyla nepodstatnou změnou návrhu územního plánu. Obecně platí, že podstatná úprava návrhu územního plánu je každá úprava, jíž jsou dotčeny veřejné zájmy, nebo změna, ke které mohly být uplatněny nové námítky vlastníky dotčených pozemků či připomínky veřejnosti. Povinností odpůrce bylo upravený návrh zveřejnit a projednat (v rozsahu provedených úprav) na opakovaném veřejném projednání. Odpůrce takto nepostupoval, čímž zásadně zasáhl do navrhovatelčiných práv, neboť jí znemožnil podat námítky, s nimiž by byl jinak povinen vypořádat se v odůvodnění opatření obecné povahy.
6. Navrhovatelka současně namítá, že regulace omezující využití plochy B4 je nepřezkoumatelná. Odpůrce nevyložil důvody, které jej vedly k tomu, že z režimu staveb občanského vybavení, pro něž je stanovena možnost přesáhnout prostorové regulativy stanovené územním plánem, byly vyjmuty právě (a jen) „domy s pečovatelskou službou“. Není ani zdůvodněno, proč pro jiné stavby občanského vybavení možnost přesáhnout regulativy stanovené v kapitole F textové části územního plánu je připuštěna, a to zvláště za situace, kdy na stavbě domu s pečovatelskou službou je dán minimálně shodný (ne-li vzhledem k demografickému vývoji silnější) veřejný zájem jako na stavbě např. divadla nebo objektu správy obce. V tomto ohledu považuje navrhovatelka regulaci též za diskriminační.
7. Napadená regulace se neopírá o žádné legitimní důvody, jde zjevně o jakési *ad hoc* řešení, které nelze vnímat jinak, než jako snahu odpůrce zneužít procesu pořizování územně plánovací dokumentace a dodatečnou úpravou návrhu územního plánu zmařit realizaci domova pro seniory na pozemku p. č. XA. Navrhovatelka regulaci považuje za raritní, neboť územní plány srovnatelných obcí obdobná omezení pro stavby domů s pečovatelskou službou neobsahují.

Vyjádření odpůrce

8. Odpůrce ve vyjádření k návrhu uvádí, že navrhovatelka nepodala proti opatření obecné povahy námítky. Podmínky prostorového uspořádání zástavby v ploše B4 a výčet staveb občanského vybavení, u kterých lze v odůvodněných případech přesáhnout prostorový

regulativ, proti kterým navrhovatelka brojí, byly uvedeny již v návrhu územního plánu. Navrhovatelka netvrdí důvody své pasivity v procesu přijímání územního plánu, přičemž odpůrce uvádí, že nijak neznemožnil či významně neztížil uplatnění práva navrhovatelky podat námitky. Vzhledem k tomu, že většina návrhových tvrzení míří do otázky proporcionality, měl by být návrh zamítnut. Přijetím územního plánu totiž nedošlo k porušení kogentních procesních či hmotněprávních norem chránících zásadní veřejné zájmy.

9. Podle odpůrce je na správním uvážení pořizovatele, zda v konkrétním případě jde, či nikoli o podstatnou úpravu, neboť stavební zákon nestanoví kritéria pro posouzení charakteru úpravy. V daném případě nedošlo k přepracování celého územního plánu či jeho větší části, nedošlo ani k situaci, kdy by nebylo možné použít stanovisko k posouzení vlivů na životní prostředí. Nešlo tedy o podstatnou úpravu návrhu územního plánu, jak ji chápe judikatura. Úprava reagovala pouze na řadu námitek dotčených osob, z nichž vyplynul obecný nesouhlas s výstavbou občanského vybavení zahrnující i domovy s pečovatelskou službou z důvodů vyšších nároků na veřejnou infrastrukturu a vlivů na okolí, než má stávající zástavba rodinných domů. Z uvedeného vyplývá, že lokalita V Luhu je nevhodná pro umístování staveb občanského vybavení většího měřítka. Přesun „domů s pečovatelskou službou“ z přípustného využití do podmíněně přípustného využití nelze srovnávat se situací, kdy by například došlo k zařazení takových domů do nepřípustného využití. Úpravou nebyly nově dotčeny veřejné zájmy a úprava nezměnila charakter přijímaného územního plánu a jím řešeného území v podstatných rysech.
10. Odpůrce nesouhlasí s tím, že by opatřením obecné povahy došlo k nepřiměřenému zásahu do navrhovatelčiných práv. Realizace domova pro seniory je v dané ploše nadále možná. Jediná podmínka, která v rámci podmíněně přípustného využití přibyla, je, že domy s pečovatelskou službou svým hmotovým uspořádáním a provozem nenaruší obytný charakter území. V územním plánu je uvedena stejná regulace plochy B4 jako v návrhu pro veřejné projednání. Obytný charakter území je uveden pod obrázkem v rámci regulace plochy B4. Nepodstatná úprava tak zjednodušeně řečeno spočívá pouze v tom, že záměr nesmí tuto lokalitu ohroženou povodněmi neúměrně zatížit např. dopravou, hlukem apod. Navrhovatelka navíc neuvádí, v čem konkrétně je realizace jejího záměru omezena. Odpůrce se ohrazuje proti tvrzení, že byl při přijímání územního plánu veden snahou zmařit realizaci navrhovatelčina záměru. Navrhovatelka o přijímání územního plánu věděla, v roce 2016 podala připomínku. V případě podmínek prostorového uspořádání a vymezení staveb občanského vybavení práva na podání námítka nevyužila. Navrhovatelka nebyla vstřícná k objektivním připomínkám odpůrce (obtížná dopravní obslužnost, nároky na parkování, problematické možnosti odvodnění pozemku), které vzešly z jednání rady. Navrhovatelka byla dne 14. 9. 2020 vyzvána k doplnění žádosti o vydání společného povolení do 30. 1. 2021, k doplnění však nedošlo, společné řízení tak bylo zastaveno.
11. Odpůrce zařadil domy s pečovatelskou službou do podmíněně přípustného využití území za účelem zachování urbanistického celku v rámci obce, a to s přihlédnutím k veřejnému zájmu a zájmu všech občanů obce. Lokalita V Luhu trpí špatným dopravním napojením, zároveň se jedná o lokalitu zatíženou povodňovými riziky.
12. Odpůrce navrhl, aby soud návrh zamítl.

Jednání soudu

13. Při jednání soudu dne 6. 9. 2022 účastníci řízení setrvali na svých procesních stanoviscích. Navrhovatelka nesouhlasí s tím, že nedošlo k podstatné úpravě návrhu územního plánu. Mělo tedy dojít k opakovanému veřejnému projednání. Stanovením dodatečných podmínek došlo ke změně přípustného využití území. Podstatná změna je taková, která zasahuje do práv osob, což je i případ navrhovatelky. Kromě přesunutí domů s pečovatelskou službou do podmíněně přípustného využití obsahuje územní plán vágní podmínky týkající se hmotového uspořádání staveb a provozu (dopravy). Původní návrh tyto podmínky neobsahoval. Odpůrce zakotvením podmínek sledoval cíl zamezit záměru navrhovatelky. Kumulací dodatečných podmínek nastolil stav, který navrhovatelce ztížil možnost uplatnit její práva a brojit proti návrhu územního plánu. Vedením diskuse o povaze dodatečných podmínek a o otázce, zda je možno je doplnit bez opakovaného projednání, by se otevřela „Pandořina skříňka“. Navrhovatelka zdůraznila, že po veřejném projednání došlo ke změně podmínek pro umístění podmíněně přípustných staveb v ploše B4. Odpůrce navrhovatelku opakovaně ubezpečoval, že pokud splní dodatečné podmínky, které stanovil v průběhu jednání o jejím záměru, bude moci dům s pečovatelskou službou realizovat.
14. Odpůrce zdůraznil, že jednal v mezích své působnosti a pravomoci. Úpravou návrhu odpůrce akcentoval požadavky dotčených osob. Ani po úpravách nebyla zásadně změněna možnost realizovat projekt. V daném případě tedy nešlo o podstatnou úpravu návrhu.
15. Soud při jednání provedl důkaz výpisem z katastru nemovitostí pro list vlastnictví č. X, k. ú. X, z něž vyplývá, že navrhovatelka je vlastnící pozemků p. č. XA a XB, jejichž regulaci provedenou napadeným opatřením obecné povahy zpochybňuje v rámci projednávaného návrhu. Další listiny soud k důkazu neprováděl, neboť jsou součástí správního spisu, či se týkají okolností, které nebyly pro rozhodnutí soudu podstatné.

Skutková zjištění vycházející z obsahu správního spisu

16. Ze správního spisu soud zjistil následující skutečnosti relevantní pro rozhodnutí ve věci.
17. Zastupitelstvo odpůrce dne 12. 4. 2011 rozhodlo o pořízení nového územního plánu, který má nahradit stávající územní plán z roku 1996. Dne 4. 2. 2014 zastupitelstvo odpůrce schválilo zadání územního plánu. Společné jednání o návrhu územního plánu se uskutečnilo dne 14. 6. 2016, na jeho základě pořizovatel (Městský úřad Dobřichovice) provedl vyhodnocení společného jednání a zpracoval pokyny pro úpravu návrhu po společném jednání. Úpravu návrhu před veřejným projednáním provedl zhotovitel v červnu 2020. Veřejné projednání návrhu územního plánu proběhlo dne 10. 9. 2020. Pořizovatel doručil návrh územního plánu veřejnou vyhláškou ze dne 16. 7. 2020 a zajistil jeho vystavení k veřejnému nahlédnutí od 21. 7. 2020 do 17. 9. 2020.
18. Pozemky navrhovatelky byly po celou dobu procesu pořizování nového územního plánu zařazeny do plochy s rozdílným způsobem využití B4 – plochy bydlení – Domy v Luhu. Návrh územního plánu pro veřejné projednání stanovil pro tuto plochu následující podmínky využití (srov. s. 29 návrhu):
- Hlavní využití: Bydlení v rodinných domech.
 - Přípustné využití: Školství, kulturní zařízení, církevní stavby, **domy s pečovatelskou službou**, zdravotnictví, administrativa, veřejná správa, hřiště, sportoviště. Veřejné stravování. Stavby dopravní a technické infrastruktury a stavby

doplňkové, související s hlavním využitím plochy. Plochy veřejných prostranství, plochy městských parků.

- Podmíněně přípustné využití: Ubytování do kapacity 15 lůžek, obchody a nerušící provozovny služeb do velikosti 300 m² hrubé podlažní plochy. Pro výše uvedené podmíněné využití platí bez rozdílu tyto podmínky: stavby jsou součástí staveb pro bydlení na stavebním pozemku, zejména rodinných domů, stavby svým provozem neruší obytný charakter území (zejména hlukem a exhalacemi).
- Nepřípustné využití: Bytové domy a řadové domy, dále nové objekty pro rodinnou rekreaci a jakékoliv stavby mimo hlavního a přípustného a podmíněné (správně zřejmě *podmíněného* – pozn. soudu) využití.

19. Podmínky prostorového uspořádání pro plochu B4 stanovil návrh územního plánu pro veřejné projednání následovně:

Zastavěnost	Procento zahrady	Regulovaná výška stavby	Maximální výška stavby	Minimální velikost pozemku	Doplňující regulativy
25 % (maximální zastavěná plocha stavby je 300 m ² a stavba nesmí v žádném směru překročit délku 25 m)	60 %	8 m 2 + 1 nadzemní podlaží	12 m	800 m ²	Nová obytná zástavba a transformace stávající obytné zástavby v záplavovém území je podmíněna realizací protipovodňových opatření.

20. V kapitole F. – Podmínky pro využití ploch s rozdílným způsobem využití, posledním odstavci (srov. s. 19) návrh územního plánu stanovil následující: *Prostorové regulativy mohou v odůvodněných případech přesáhnout stavby občanského vybavení – konkrétně kostel, školní budova, divadlo a objekty správy obce za předpokladu, že nepoškodí obraz města. U těchto staveb musí být zřejmá využitelnost pro veřejnost.* Taxativní výčet staveb občanského vybavení, které mohou překročit prostorové regulativy, byl do návrhu včleněn na základě pokynů po společném jednání SJ-VI*1.9 a SJ-VI*1.16.

21. Navrhovatelka k návrhu územního plánu žádné námitky ani připomínky neuplatnila.

22. K uplatněným námitkám a připomínkám zpracoval pořizovatel návrh rozhodnutí o námitkách a návrh vyhodnocení připomínek ze dne 3. 5. 2021 („Vyhodnocení veřejného projednání návrhu územního plánu“). Na základě výsledků veřejného projednání a zpracovaného návrhu rozhodnutí o námitkách a vyhodnocení připomínek pořizovatel stanovil „Pokyny pro nepodstatnou úpravu návrhu ÚP Dobřichovice před vydáním“ (dále jen „pokyny pro úpravu návrhu“) ze dne 3. 6. 2021 k provedení nepodstatné úpravy návrhu územního plánu před vydáním, kterou provedl zhotovitel. Protože se podle pořizovatele nejednalo o podstatnou úpravu návrhu územního plánu po veřejném projednání, ale pouze o zpřesnění textové a grafické části návrhu, nenařídil pořizovatel opakované veřejné projednání.

23. Pokyn VP*7 přitom stanovil následující: *Z přípustného využití regulativů ploch bydlení B1, B2, B3, B4, B5 a B6, kapitoly F „PODMÍNKY PRO VYUŽITÍ PLOCH S ROZDÍLNÝM ZPŮSOBEM VYUŽITÍ“ textové části návrhu ÚP Dobřichovic, vypustit „domy s pečovatelskou službou“ a tyto zařadit do podmíněně přípustného využití se stanovením podmínek jejich přípustnosti [42, 59, 74, 91/15, 93, 96/11, 101/14, 107, 112, 119/1, 125/2, 126/13, 128, 129/3, 161, 169/II.b), 172/1, 173, 181]. Jak vyplývá z poznámky uvedené v záhlaví pokynů pro úpravu návrhu, čísla v hranaté závorce označují pořadová čísla příslušného stanoviska, námítky či připomínky dle „Vyhodnocení veřejného projednání návrhu územního plánu“.*
24. Upravený návrh územního plánu předložil pořizovatel společně s odůvodněním a návrhem na vydání územního plánu dne 14. 6. 2021 zastupitelstvu odpůrce. Upravený návrh po veřejném projednání nezměnil hlavní ani nepřipustné využití ploch v ploše B4 (srov. s. 32 textové části územního plánu). Jako přípustné využití pro tuto plochu stanovil: Školství, kulturní zařízení, církevní stavby, zdravotnictví, administrativa, veřejná správa, hřiště, sportoviště. Veřejné stravování. Stavby dopravní a technické infrastruktury a stavby doplňkové, související s hlavním využitím plochy. Plochy veřejných prostranství, plochy městských parků. Došlo tedy k vypuštění *domů s pečovatelskou službou* z přípustného využití. Nad rámec podmíněně přípustného využití stanoveného v návrhu pro veřejné projednání územní plán následující: *Domy s pečovatelskou službou za podmínky, že stavby svým hmotovým uspořádáním a provozem nenaruší obytný charakter území.*
25. Co se týče podmínek prostorového uspořádání v ploše B4, zde k žádné změně po veřejném projednání nedošlo (s výjimkou nahrazení slova „transformace“ slovem „přístavby“ u položky „doplňující regulativy“). Nedošlo ani k žádné změně v kapitole F. – Podmínky pro využití ploch s rozdílným způsobem využití (z hlediska regulace napadené nyní projednávaným návrhem). Územní plán i nadále v posledním odstavci této kapitoly (srov. s. 22) stanoví, že *[p]rostorové regulativy mohou v odůvodněných případech přesáhnout stavby občanského vybavení – konkrétně kostel, školní budova, divadlo a objekty správy obce za předpokladu, že nepoškodí obraz města. U těchto staveb musí být zřejmá využitelnost pro veřejnost.*
26. Usnesením ze dne 24. 6. 2021, č. Z08-13-21, vydalo zastupitelstvo odpůrce územní plán v podobě upravené po veřejném projednání. Městský úřad Dobřichovice jako pořizovatel oznámil vydání územního plánu jako opatření obecné povahy č. 1/2021/OOP veřejnou vyhláškou ze dne 25. 6. 2021. Územní plán nabyl účinnosti dne 10. 7. 2021.

Posouzení návrhu soudem

27. Soud v první řadě zkoumal, zda jsou splněny podmínky řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části ve smyslu § 101a s. ř. s. (srov. rozsudek NSS ze dne 18. 9. 2008, č. j. 9 Ao 1/2008 – 34). Těmito podmínkami jsou samotná existence opatření obecné povahy, aktivní procesní legitimace navrhovatelky a formulace žalobního návrhu.
28. Územní plán se v souladu s § 43 odst. 4 větou poslední stavebního zákona vydává formou opatření obecné povahy podle zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Ze správního spisu soud zjistil, že napadený územní plán byl schválen zastupitelstvem odpůrce dne 24. 6. 2021. Opatření obecné povahy bylo v souladu s § 173 odst. 1 správního řádu oznámeno veřejnou vyhláškou, která byla vyvěšena na úřední desku odpůrce dne 25. 6. 2021 a sejmuta dne 12. 7. 2021. Veřejná vyhláška byla vyvěšena po předepsanou patnáctidenní lhůtu a územní plán nabyl účinnosti

dne 10. 7. 2021. O existenci napadeného opatření obecné povahy není sporu, napadený akt je opatřením obecné povahy, které bylo řádně vydáno a je účinné. Tato podmínka řízení je splněna.

29. Aktivně procesně legitimovaným k podání návrhu na zrušení části opatření obecné povahy je podle § 101a odst. 1 s. ř. s. ten, kdo tvrdí, že byl zkrácen na svých právech vydaným opatřením obecné povahy. Aktivní legitimace navrhovatele se zakládá tvrzením o dotčení na jeho právech. Z katastru nemovitostí plyne, že navrhovatelka je vlastnící pozemků p. č. XA a XB v katastrálním území X. Soud má za to, že navrhovatelka v návrhu předeštlá dostatečná tvrzení o možném dotčení své právní sféry, a je proto aktivně legitimována k podání návrhu na zrušení části napadeného územního plánu. Navrhovatelka (zkráceně řečeno) namítá, že v důsledku regulace obsažené v územním plánu byla zásadně omezena možnost realizace stavby domova pro seniory na pozemcích navrhovatelky. Otázku aktivní procesní legitimace jako podmínku přípustnosti návrhu nicméně nelze směřovat s otázkou aktivní věcné legitimace, tedy s otázkou jeho důvodnosti. Přípustný je ten návrh, který obsahuje zákonem požadovaná (tedy mj. myslitelná a logicky konsekventní) tvrzení. Není však nutné, aby tato tvrzení byla pravdivá. Pravdivost tvrzení je však zásadní pro posouzení důvodnosti návrhu – to se však již zkoumá v řízení ve věci samé, nikoli při posuzování přípustnosti (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120, č. 1910/2009 Sb. NSS, či usnesení rozšířeného senátu ze dne 29. 5. 2019, č. j. 2 As 187/2017 – 264, č. 3903/2019 Sb. NSS). K posouzení této otázky soud přistoupí níže.
30. Jak bylo uvedeno výše, třetí podmínkou projednatelnosti návrhu na zrušení opatření obecné povahy je formulace závěrečného návrhu v souladu s požadavky vyplývajícími z ustanovení § 101a s. ř. s., resp. meritorně projednatelný závěrečný návrh (petit). Vzhledem ke skutečnosti, že navrhovatelka jednoznačně vymezila, čeho se domáhá (viz bod 1 tohoto rozsudku), má soud za splněnou i tuto podmínku řízení o podaném návrhu.
31. Soud dále konstatuje, že návrh byl podán včas ve lhůtě 1 roku ode dne nabytí účinnosti opatření obecné povahy v souladu s § 101b odst. 1 s. ř. s. (návrh byl podán dne 21. 6. 2022, územní plán nabytí účinnosti dne 10. 7. 2021) a obsahuje veškeré požadované náležitosti podle § 101b odst. 2 s. ř. s.
32. Při rozhodování o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je soud vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.). Při samotném věcném posouzení návrhu soud vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy (§ 101b odst. 3 s. ř. s.).
33. Soud při přezkumu napadeného OOP vychází z algoritmu (testu), který byl pro tyto účely historicky vymezen judikaturou Nejvyššího správního soudu (srov. rozsudek ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 – 98, č. 740/2006 Sb. NSS). Jednotlivými kroky algoritmu jsou: 1) přezkum pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy; 2) přezkum otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti; 3) přezkum otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným procesním postupem; 4) přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu se zákonem, v tomto kroku ve smyslu souladu s hmotným právem a 5) přezkum obsahu napadeného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality (přiměřenosti právní regulace v širším slova smyslu), tedy konkrétně zda napadené opatření obecné povahy vůbec umožňuje dosáhnout sledovaný cíl (kritérium vhodnosti), zda

opatření obecné povahy a sledovaný cíl spolu logicky souvisí a zda cíle nelze lépe dosáhnout jiným prostředkem (kritérium potřeby), jakož i zda opatření obecné povahy omezuje adresáty co nejméně (kritérium minimalizace zásahů) a v neposlední řadě soud také zkoumá, zda je následek napadeného opatření obecné povahy úměrný sledovanému cíli (kritérium proporcionality v užším slova smyslu). S ohledem na vázanost důvody návrhu se však soud může zabývat jen těmi kroky algoritmu (testu) přezkumu, které navrhovatel zahrne do návrhových bodů [§ 101d odst. 2 s. ř. s.].

34. Návrh není důvodný.
35. Navrhovatelka v první řadě namítá, že návrhem napadené regulativy nebyly obsaženy v návrhu územního plánu pro veřejné projednání a odpůrce proto pochybil, pokud dodatečné změny nebyly projednány při opakovaném veřejném projednání.
36. Soud k této námitce připomíná, že navrhovatelka napadá tři okruhy regulativů stanovených v územním plánu – stanovení přípustného, resp. podmíněně přípustného využití ploch v ploše B4, stanovení prostorových regulativů pro plochu B4 a obecnou podmínku pro využití ploch s rozdílným způsobem využití, která vymezuje konkrétní stavby občanského vybavení, které mohou v odůvodněných případech přesáhnout prostorové regulativy.
37. Jak vyplývá ze shora předešlé rekapitulace průběhu procesu pořizování územního plánu, prostorové regulativy pro plochu B4 a konkrétní vymezení staveb občanského vybavení, které tyto regulativy mohou v odůvodněných případech přesáhnout, nedoznaly po veřejném projednání návrhu územního plánu žádných změn. Ve vztahu k těmto regulativům jsou proto námitky, podle kterých došlo k podstatným úpravám návrhu územního plánu po veřejném projednání zjevně nedůvodné. Nedošlo-li k žádným úpravám v této části návrhu územního plánu, je zcela irelevantní navrhovatelčina argumentace, podle které mělo jít v daném případě o úpravy podstatné (neboť nešlo o *žádné* úpravy).
38. Z dané skutečnosti pak také vyplývá další podstatný závěr pro posouzení důvodnosti návrhu. Byly-li popsány regulativy (prostorové regulativy plochy B4 a vymezení výjimek z těchto regulativů) stanoveny již v návrhu územního plánu pro veřejné projednání, navrhovatelce nic nebránilo, aby je zpochybnila námitkami. Navrhovatelka tak ovšem neučinila, přičemž stěžejní námitku, podle které je v případě domů s pečovatelskou službou jako staveb občanského vybavení nedůvodně, neproporcionálně a diskriminačně stanovena nemožnost přesáhnout územním plánem stanovené prostorové regulativy poprvé uplatňuje až v nyní projednávaném návrhu.
39. Tato skutečnost má přitom zásadní vliv na možnost soudu přezkoumat proporcionalitu územního plánu právě na základě této námitky. Jak totiž vyplývá z ustálené judikatury (viz např. rozsudky NSS ze dne 21. 8. 2020, č. j. 6 As 270/2019 – 38 a judikaturu zde citovanou v bodu 10, a ze dne 13. 5. 2014 č. j. 6 AOs 3/2013 – 29), jestliže navrhovatel nepodá proti napadenému opatření obecné povahy včas námitky ani připomínky, může před správními soudy úspěšně namítat jen nedostatek pravomoci či příslušnosti odpůrce k vydání opatření obecné povahy nebo porušení kogentních předpisů chránících zásadní veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy. Námitkami směřujícími do proporcionality přijatého řešení se správní soud při posuzování důvodnosti návrhu dle § 101d s. ř. s. nebude věcně zabývat, neboť nemůže poměřovat důležité veřejné zájmy s dotčenými právy jednotlivců v první linii tam, kde navrhovatel zůstal v procesu přijímání opatření obecné povahy pasivní. Jakkoliv je proporcionalita

opatření obecné povahy jedním z hledisek pro posouzení jeho zákonnosti, vyčlenění této otázky do samostatné kategorie pro potřeby soudního přezkumu je nezbytné s ohledem na stávající zákonnou koncepci správního soudnictví, resp. správně soudního přezkumu opatření obecné povahy. Ta se totiž opírá o princip subsidiarity soudní ochrany, jež má nastoupit až po vyčerpání řádných opravných prostředků uvnitř veřejné správy (§ 5 s. ř. s.).

40. Podstatné tedy je, že přiměřenost omezení individuálních práv nelze považovat za otázku, již by musel odpůrce při schvalování územního plánu u každého jednotlivého pozemku (resp. plochy) podrobně zkoumat a vypořádávat z úřední povinnosti i bez námítky. Nalezení vyváženého kompromisu všech soukromých a veřejných zájmů v území je i tak dosti náročný úkol, a pokud by byl odpůrce navíc nucen presumovat nesouhlas všech nositelů věcných práv se všemi řešeními, jež se jich mohou jakkoliv dotknout, a musel by jejich (nikdy nevznesené) výhrady v odůvodnění územního plánu preventivně vyvracet, proces jeho tvorby by se neúměrně prodloužil či dokonce kolaboval. Tím spíše je vyloučeno, aby přiměřenost omezení individuálních práv posuzoval poprvé až soud při přezkumu územního plánu v první linii, v důsledku dosavadní pasivity navrhovatelky, nadto s účastenstvím omezeným již jen na individuální navrhovatelku a odpůrkyni.
41. S ohledem na shora uvedené se tak soud námitkami nedostatečného odůvodnění, libovůle, diskriminace a nepřiměřenosti regulativu vymezujícího konkrétní stavby občanského vybavení, které v odůvodněných případech mohou přesáhnout prostorové regulativy, nemohl věcně zabývat. Soud pak v této souvislosti ještě poznamenává, že byť navrhovatelka požaduje zrušení územního plánu též v části stanovící prostorové regulativy plochy B4, neuvádí žádné důvody, pro které tyto regulativy považuje za nedostatečně odůvodněné, nepřiměřené apod., tedy stručně řečeno za nezákonné. Napadá je toliko zprostředkovaně na základě svého požadavku, podle kterého měla být i pro domy s pečovatelskou službou stanovena shora popsaná výjimka spočívající v možnosti dané prostorové regulativy v odůvodněných případech přesáhnout. Samotné stanovení prostorových regulativů však žádnými konkrétními návrhovými tvrzeními nezpochybňuje. Již proto nemůže být daná námitka důvodná.
42. Návrhovým bodům, kterými navrhovatelka požaduje zrušení územního plánu v textové části kapitoly F., na s. 32 v části týkající se prostorových regulativů plochy B4 a v textové části kapitoly F., s. 22 ve slovech „konkrétně kostel, školní budova, divadlo a objekty správy obce“, tak nelze s ohledem na shora uvedené vyhovět. V této části je návrh nedůvodný.
43. Co se týče posledního návrhem napadeného regulativu, tedy zahrnutí domů s pečovatelskou službou do podmíněně přípustného využití plochy B4 a stanovení podmínek pro jejich umístění v dané ploše, zde má soud za prokázané (viz shora rekapitulace průběhu pořizování územního plánu), že po veřejném projednání skutečně došlo k úpravám v regulativech podmínek využití ploch v ploše B4. Je tedy v první řadě nutno posoudit, zda vyjmutí domů s pečovatelskou službou z přípustného využití a jejich zařazení do podmíněně přípustného využití (za současného stanovení podmínky, že stavby svým hmotovým uspořádáním a provozem nenaruší obytný charakter území), představovalo podstatnou změnu návrhu územního plánu, či nikoli.
44. Podle § 53 odst. 2 stavebního zákona „[d]ojde-li na základě veřejného projednání k podstatné úpravě návrhu územního plánu, pořizovatel si vyžádá stanovisko příslušného úřadu a

stanovisko příslušného orgánu ochrany přírody podle § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny. Příslušný úřad ve stanovisku uvede, zda má být upravený návrh posuzován z hlediska vlivů na životní prostředí, případně stanoví podrobnější požadavky podle § 10i zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Upravený návrh a případně upravené nebo doplněné vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území se v rozsahu těchto úprav projedná na opakovaném veřejném projednání; přitom se postupuje obdobně podle § 52“.

45. Účelem postupu podle § 53 odst. 2 stavebního zákona je zajistit, aby *podstatné změny* územního plánu nebyly vyloučeny ze standardního režimu pořízení, tj. včetně možnosti dotčených orgánů a dalších osob řádně se s těmito změnami seznámit a případně k nim uplatnit svá stanoviska, námítky či připomínky. Soud nesouhlasí s navrhovatelkou, že by posuzováním charakteru změn provedených po veřejném projednání a jejich rozdělením na podstatné a nepodstatné, došlo k otevření jakési „Pandořiny skříňky“. Povinnost změny provedené v návrhu po veřejném projednání rozdělit do dvou uvedených kategorií plyne již ze samotného znění zákona, který tak sám Pandořinu skříňku otvírá, a to z pochopitelných důvodů. Pokud by měla být předmětem opakovaného projednání jakákoli (i nepodstatná, nevýznamná) změna, nebylo by možno proces přijímání nového územního plánu (či jeho změny) nikdy ukončit, resp. by bylo třeba čekat, až k návrhu nebudou žádné připomínky ani námítky, což by tento proces zcela neúměrně prodlužovalo.
46. Stěžejní pro posouzení, zda mělo být provedeno opakované veřejné projednání návrhu, je zodpovězení otázky, zda změny provedené po veřejném projednání byly změnami podstatnými. Ačkoli zákon pojem *podstatná úprava* návrhu územního plánu nedefinuje, klíč k jeho výkladu lze najít v judikatuře. Obecně je nutno vyjít z předpokladu, že opakované veřejné projednání podle citovaného ustanovení stavebního zákona je nutné provést pouze tehdy, pokud při *objektivním posouzení* došlo k podstatné změně navrhovaného územního plánu ve vztahu k jím řešenému území (srov. rozsudek NSS ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 185, č. 1971/2010 Sb. NSS). Charakterem změn územního plánu ve smyslu § 53 odst. 2 stavebního zákona se dále zabýval NSS např. v rozsudcích ze dne 8. 2. 2012, č. j. 6 Ao 7/2011 – 74, či ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 AOs 1/2013 – 85, č. 2903/2013 Sb. NSS. Zde dospěl k závěru, že pokud úpravy nezměnily charakter přijímaného územního plánu a jím řešeného území v „*podstatných rysech*“, není třeba opakovaného projednání návrhu. V rozsudku č. j. 6 Ao 7/2011 – 74 pak NSS vyslovil, že z pouhého faktu množství připomínek po veřejném projednání, případně z dotčení různorodých zájmů (včetně zájmů vlastníků dotčených pozemků), které může být subjektivně vnímáno třeba i velmi citelně, nelze dovozovat, že by došlo k podstatné změně návrhu územního plánu.
47. V rozsudku ze dne 31. 10. 2013, č. j. 5 AOs 1/2012-140, pak NSS s poukazem na metodické pokyny Ministerstva pro místní rozvoj v obecné rovině upřesnil, že může jít o podstatnou úpravu, jsou-li jí nově dotčeny veřejné zájmy (dotčený orgán nemohl uplatnit stanovisko), vlastnická práva (vlastník nemohl uplatnit námitku) či jedná-li se o podstatnou změnu návrhu řešení (veřejnost nemohla uplatnit připomínky). Ve spojení se shora citovanými judikatorními závěry tedy lze náhled soudů na pojem *podstatná úprava* návrhu shrnout tak, že se jedná o takovou úpravu, která má nově vliv na veřejné zájmy a nejedná se přitom o vliv jednoznačně pozitivní (je tedy nezbytné, aby dotčený orgán, který tyto veřejné zájmy hájí, měl možnost uplatnit své stanovisko), nebo se *podstatně* dotýká práv těch, kteří mohou uplatnit námítky, a úprava není jednoznačně v jejich prospěch, nebo je-li úpravou

podstatně změněn návrh řešení a veřejnost nemohla uplatnit své připomínky. Vše uvedené je pak třeba nahlížet objektivním posouzením skutečnosti, zda dané úpravy změnilly charakter přijímaného územního plánu a jím řešeného území v „*podstatných rysech*“.

48. Co se týče konkrétních případů, za *podstatnou* úpravu územního plánu judikatura označila např. zrušení etapizace výstavby (rozsudek NSS č. j. 1 Ao 1/2009 – 185), snížení maximální míry přípustného zastavění v určité ploše s rozdílným způsobem využití o 10 % (rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 16. 12. 2014, č. j. 50 A 15/2014 – 50) či přesun aglomeračního okruhu z kategorie silnic II. třídy do kategorie vyšší třídy (rozsudek NSS ze dne 14. 2. 2013, č. j. 7 Aos 2/2012 – 53 – zde šlo o podstatnou změnu návrhu zásad územního rozvoje). Naopak jako příklad *nepodstatné* úpravy návrhu lze v judikatuře nalézt významnou redukci rozlohy regulované plochy (rozsudek NSS č. j. 1 Aos 1/2013 – 85), vypuštění části koridoru veřejného prostranství sloužící k umístění místní komunikace (rozsudek NSS ze dne 29. 4. 2016, č. j. 4 As 149/2015 – 98), či rozšíření přípustného využití funkční plochy zeleň na veřejných prostranstvích o využití pro veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu pro rozšíření dálnice (rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 29. 6. 2022, č. j. 59 A 11/2022 – 57).
49. Soud po objektivním posouzení změn regulativů po veřejném projednání napadených nyní projednávaným návrhem dospěl k závěru, že nejde o podstatnou úpravu územního plánu, která by změnila charakter přijímaného územního plánu v podstatných rysech a která by se podstatně dotkla práv navrhovatelky.
50. Navrhovatelce v první řadě nelze přisvědčit v tom, že by způsob, jakým byly po veřejném projednání vymezeny podmínky využití ploch v ploše B4, „bez náhrady vypustil“ domy s pečovatelskou službou z přípustného využití. Jak vyplývá z územního plánu, využití plochy B4 pro domy s pečovatelskou službou je i po provedené úpravě nadále přípustné, byť podmíněně. Oproti návrhu územního plánu pro veřejné projednání územní plán pro využití dané plochy pro tento účel toliko doplnil podmínku, podle které domy s pečovatelskou službou svým hmotovým uspořádáním a provozem nenaruší obytný charakter území. Již samotná skutečnost, že plochu bydlení B4 lze i o změnách provedených po veřejném projednání přípustně využít pro umístění domů s pečovatelskou službou dle názoru soudu jednoznačně svědčí o tom, že o podstatnou změnu nešlo. Jinak by tomu bylo například za situace, kdy by domy s pečovatelskou službou byly zařazeny do nepřípustného využití dané plochy. Tak tomu ovšem v dané věci nebylo.
51. Daná změna nepředstavuje ani *podstatný* zásah do práv navrhovatelky. Oproti původnímu návrhu je navrhovatelka omezena pouze tím, že dům s pečovatelskou službou nesmí *svým hmotovým uspořádáním a provozem* narušit obytný charakter území. Soud v první řadě konstatuje, že se v podstatě jedná o „měkkou“ podmínku, tedy takovou, která nestanoví žádné konkrétní prostorové, hmotové či jiné regulativy, které by umístování domů s pečovatelskou službou v dané ploše striktně omezovaly. Daná podmínka naopak plně koresponduje s urbanistickou koncepcí vyjádřenou v části F.2 územního plánu (která po veřejném projednání zůstala nezměněna), jejímž tématem je mimo jiné „město na řece s vilovou zástavbou“ (viz část F.2.1). Zde se kromě jiného uvádí, že residenční čtvrti v Dobřichovicích si uchovaly dodnes *hodnotný charakter*, který spočívá jak v dobře založené struktuře ulic o dostatečné šířce, tak v příjemné struktuře samotné zástavby. Pro zachování a rozvíjení hodnotného charakteru residenčních čtvrtí vymezuje územní plán plochy s rozdílným způsobem využití UP – uliční prostranství a B – bydlení. Charakter zástavby residenčních čtvrtí na území Dobřichovic není jednotný. Při terénních

průzkumech bylo nalezeno osm různých typů. Územní plán proto plochy s využitím B – bydlení dále člení podle převažujícího charakteru zástavby typického pro danou lokalitu. Pro každý charakter specifikuje jak regulativy způsobu využití, tak prostorové regulativy, které popisují strukturu dané zástavby – její hustotu, objem a vztah k veřejnému prostranství. Územní plán vymezuje plochy s rozdílným způsobem využití zpravidla na lokality tak, aby se v území utvářely větší harmonické čtvrti se specifickým charakterem. V jednotlivých lokalitách tak zpravidla hledá charakter, který v lokalitě převažuje, a tím, že z něj vytváří pravidla pro budoucí stavby, charakter lokality posiluje. U lokalit při důležitých veřejných prostranstvích hledá ideální míru intenzity využívání, již by měla lokalita dosáhnout (srov. s. 17 – 18 odůvodnění územního plánu). Lokalitu B4 – plochy bydlení – Domy v Luhu územní plán charakterizuje jako „*lokalitu mezi Berounkou a nádražím. V zástavbě převažují rodinné domy, které jsou postaveny blíže uliční čáře, odstupují zpravidla 3 metry. Budovy se orientují obytnými a pobytovými místnostmi do uličního prostranství. Místo je ovlivněno blízkostí železniční stanice a pěší lávky přes Berounku. Má proto potenciál rozvoje.*“ Tím je definován základní charakter daného území, který územní plán požaduje při umisťování domů s pečovatelskou službou nenarušovat (jejich hmotovým uspořádáním a provozem). Podmínka, že záměry umisťované v jednotlivých plochách s rozdílným způsobem využití nesmí narušit jejich (obytný – v případě ploch B – bydlení) charakter, vyplývala již ze shora citované urbanistické koncepce územního plánu a není pochyb o tom, že ji musí odpovídat veškeré záměry umisťované v daném území (nikoli tedy pouze domy s pečovatelskou službou, pro které tato podmínka byla výslovně zdůrazněna).

52. Ochrana urbanistických a architektonických hodnot a charakteru území, do kterého je záměr umisťován, je ostatně jedním ze zásadních kritérií, které je zohledňováno při posuzování záměru žadatele o vydání územního rozhodnutí, a to v rámci splnění podmínky souladu záměru s cíli a úkoly územního plánování, mezi které patří též ochrana hodnot území, včetně urbanistického a architektonického dědictví (srov. § 90 odst. 2, resp. § 96b odst. 3 ve spojení s § 18 odst. 4 stavebního zákona). Při hodnocení souladu záměru s požadavky na ochranu architektonických a urbanistických hodnot v území je to, že navrhovaný záměr nesmí tyto stávající hodnoty ohrožovat, či dokonce přímo narušovat. Jinak řečeno, podmínka, že záměry umisťované do ploch bydlení nesmějí narušovat jejich obytný charakter, který územní plán podrobně definuje (viz shora), tak vyplývá přímo ze stavebního zákona. Stejně tak přímo ze zákona (a prováděcích právních předpisů) vyplývá obecná povinnost umisťovat stavby tak, aby bylo zajištěno jejich napojení na pozemní komunikace a naplnění požadavků na dopravní obslužnost, parkování apod. [srov. § 90 odst. 1 písm. a) stavebního zákona § 23 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území], tedy povinnosti týkající se (dopravního) provozu souvisejícího s umisťovaným záměrem. Ani v tomto ohledu tak doplněná podmínka nestanoví nic nového nad rámec již existujících zákonných povinností. I z tohoto důvodu nemohla být navrhovatelka ve svých právech výslovným začleněním podmínky nenarušování obytného charakteru území nijak dotčena, natož pak podstatně dotčena. Navrhovatelka ostatně nijak nekonkretizuje, v jakém směru podmínka spočívající v tom, že stavba domu s pečovatelskou službou svým hmotovým uspořádáním a provozem nenaruší obytný charakter území, zásadně omezuje realizaci domova pro seniory v jí zamýšlené podobě. Posouzení otázky, zda navrhovatelčin záměr těmito podmínkami vyhovuje, pak bude případně úkolem dotčeného orgánu územního plánování při vydání stanoviska podle § 96b stavebního zákona. Je také třeba doplnit, že námitka, podle které je

daná podmínka vágní a nekonkrétní, byla poprvé vznesena až v průběhu jednání před soudem, a je tedy opožděná.

53. Navrhovatelce nelze přisvědčit ani v tom, že není zřejmé, proč odpůrce k dané úpravě návrhu územního plánu po veřejném projednání přistoupil. Zde soud poukazuje zejména na rozhodnutí o námitkách po veřejném projednání, která jsou nedílnou součástí odůvodnění územního plánu. Z nich plyne, že proti zařazení domů s pečovatelskou službou do přípustného využití ploch bydlení B1 až B6 při veřejném projednání (resp. v sedmidenní zákonné lhůtě) uplatnilo námitky množství dotčených osob – šlo o námitky označené pořadovými čísly 42, 59, 74, 91/15, 93, 96/11, 101/14, 107, 112, 119/1, 125/2, 126/13, 128, 129/3, 161, 169/II.b, 172/1, 173 a 181 (přičemž přímo plochy B4 se týkaly námitky č. 42, 96/11, 101/14, 112, 126/13, 129/3, 169/II.b, 173 a 181). Obsahem těchto námitek byl v zásadě shodný požadavek na vyjmutí objektů občanského vybavení, zejména domů s pečovatelskou službou z přípustného (a případně též podmíněně přípustného) využití daných ploch s argumentem, podle kterého mají domy s pečovatelskou službou spíše charakter bytových domů, které jsou pro tuto oblast nepřipustné. Stavby takového charakteru by podle dotčených osob mohly poškodit charakter území a narušit kvalitu života obyvatel. Dotčené osoby zejména zdůrazňovaly nárůst dopravy, problémy s parkováním apod. Uvedeným námitkám pořizovatel částečně vyhověl, přičemž v odůvodnění rozhodnutí o námitkách vždy shodně uvedl, že z přípustného využití regulativů ploch bydlení B1 až B6 budou vypuštěny „domy s pečovatelskou službou“ a tyto budou zařazeny do podmíněně přípustného využití se stanovením podmínek jejich přípustnosti. Na základě vyhodnocení těchto námitek pak byl stanoven pokyn pro nepodstatnou úpravu návrhu před vydáním, označený VP*7. Podle tohoto pokynu se mají „z přípustného využití regulativů ploch bydlení B1, B2, B3, B4, B5 a B6, kapitoly F „PODMÍNKY PRO VYUŽITÍ PLOCH S ROZDÍLNÝM ZPŮSOBEM VYUŽITÍ“ textové části návrhu ÚP Dobřichovic, vypustit „domy s pečovatelskou službou“ a tyto zařadit do podmíněně přípustného využití se stanovením podmínek jejich přípustnosti.
54. Z uvedeného je tedy zřejmé, že dotčená změna návrhu po veřejném projednání reagovala na četné námitky dotčených osob, které se obávaly zásahu do stávajícího charakteru daných lokalit určených pro bydlení, přičemž těmto námitkám změna částečně vyhověla v tom směru, že domy s pečovatelskou službou zařadila do podmíněně přípustného využití se stanovením podmínky, aby hmotové uspořádání a provoz těchto domů nenarušil charakter území. Navrhovatelce tedy nelze přisvědčit, že odůvodnění dané změny je založeno na jediné zmínce související s vypořádáním námitky č. 181.
55. Navrhovatelce nelze přisvědčit ani v tom, že by snad přesunutí domů s pečovatelskou službou do podmíněně přípustného využití bylo vedeno snahou zamezit navrhovatelce v realizaci stavby domova pro seniory. Ze změny návrhu po veřejném projednání totiž vyplývá, že k přesunutí domů s pečovatelskou službou do podmíněně přípustného využití došlo ve všech plochách bydlení (B1 až B6), tedy nikoli pouze v ploše B4, v níže se nachází navrhovatelčiny pozemky. Ve všech těchto plochách tedy pro domy s pečovatelskou službou platí shodné podmínky – z tohoto pohledu tedy nelze danou změnu hodnotit jako diskriminační či účelově namířenou právě proti navrhovatelce. Soud pak připomíná, že postupem odpůrce před vydáním napadeného opatření obecné povahy nemohlo navrhovatelce vzniknout legitimní očekávání v to, že plocha B4 bude regulována právě jí požadovaným způsobem.

56. Poukazuje-li navrhovatelka na obsah závazného stanoviska vydaného podle § 96b stavebního zákona na záměr „Senior park Dobřichovice“, konstatuje soud, že se nejedná o správní akt, který by navrhovatelce založit legitimní očekávání v to, že bude moci tento záměr skutečně realizovat. Daný správní akt nebyl ani nijak závazný pro pořizovatele územního plánu. Nerespektoval-li ho, nešlo o postup rozporný se zásadou ochrany dobré víry či slušnosti, jak namítá navrhovatelka. Závazné stanovisko není na rozdíl od rozhodnutí správním aktem zakládajícím či měnícím práva a povinnosti jeho adresátů. Zatímco rozhodnutí je aktem adresovaným účastníkům řízení a směřuje vně veřejné správy, zavazuje účastníky řízení a též orgány veřejné správy, nabývá právní moci a zakládá překážku věci pravomocně rozhodnuté, závazné stanovisko není primárně určeno účastníkům řízení, nýbrž směřuje především k orgánu veřejné správy, který vydává finální rozhodnutí. Nezavazuje přímo účastníky řízení, navenek působí nepřímo teprve prostřednictvím finálního aktu, pro jehož výrok je závazné, nenabývá právní moci a nezakládá překážku věci pravomocně rozhodnuté (srov. rozsudek NSS ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 68/2008 – 126, bod 34). Závazné stanovisko tedy není (na rozdíl od územního rozhodnutí či stavebního povolení) ani limitem využití území, který by musel územní plán reflektovat. Samotné závazné stanovisko navrhovatelce nezakládá právo na to, aby na svém pozemku umístila dům s pečovatelskou službou. Teprve pokud by před nabytím účinnosti změny územního plánu bylo vydáno rozhodnutí o umístění stavby, které by vycházelo z územního plánu účinného v době vydání rozhodnutí, pak by představovalo limit využití území, neboť by ani vydáním nového územního plánu nepozbylo účinky. Tato eventualita je však ve vztahu k právě řešené námitce jen teoretická, neboť žádné takové rozhodnutí navrhovatelce vydáno nebylo. Přitom právě pouze územní rozhodnutí o umístění stavby zakládá veřejné subjektivní právo umístit na konkrétním pozemku stavbu o definovaných parametrech.
57. Z uvedeného důvodu proto také soud neprováděl dokazování listinami, které měly doložit průběh jednání mezi navrhovatelkou a odpůrcem ohledně záměru stavby domova pro seniory, resp. postoj odpůrce k údajně konkurenčnímu projektu domova pro seniory, neboť je pro posouzení důvodnosti návrhu považoval za nadbytečné. Skutečnosti rozhodné pro posouzení návrhu na zrušení opatření obecné povahy vyplývají v potřebném rozsahu již ze správního spisu, který měl soud k dispozici a z něhož vycházel.

Závěr a rozhodnutí o náhradě nákladů řízení

58. Jelikož soud neshledal návrh důvodným a nezjistil žádnou vadu, k níž by byl povinen přihlédnout i bez námítky, návrh na zrušení části opatření obecné povahy zamítl (§ 101d odst. 2 věta druhá s. ř. s.).
59. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Navrhovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměla úspěch. Odpůrci, který byl ve věci úspěšný, přiznal soud náhradu nákladů řízení v celkové výši 12 342 Kč. Tato částka sestává z odměny advokáta za tři úkony právní služby po 3 100 Kč [převzetí a příprava zastoupení, sepis vyjádření k návrhu, účast na jednání před soudem podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“)] a ze tří paušálních částek jako náhrady hotových výdajů po 300 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu, vše zvýšeno o náhradu daně z přidané hodnoty z odměny za zastupování a náhrady hotových výdajů ve výši 21 % z 10 200 Kč, tj. 2 142

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

Poučení

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) 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 je 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 6. září 2022

Mgr. Jan Čížek, v. r.

předseda senátu