



ČESKÁ REPUBLIKA  
ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY

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

navrhovatelky:

ECP Mělnická, a.s., IČO: 07721021  
sídlem Starochodovská 866/10, Praha 4  
zastoupená advokátem JUDr. Františkem Scholzem  
sídlem Revoluční 1200/16, Praha 1

proti

odpůrkyni:

obec Líbeznice  
sídlem Mělnická 43, Líbeznice  
zastoupená advokátem JUDr. Janem Brožem, Ph.D.  
sídlem Teplého 2786, Pardubice

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – změny č. 2 územního plánu Líbeznice, schválené usnesením Zastupitelstva obce Líbeznice ze dne 28. 6. 2021, č. 44/2021,

takto:

- I. Opatření obecné povahy – změna č. 2 územního plánu Líbeznice, schválená usnesením Zastupitelstva obce Líbeznice ze dne 28. 6. 2021, č. 44/2021 – se dnem právní moci tohoto rozsudku ruší v části, v níž byla dílčí změnou Z2/12 pro *plochy bydlení v bytových domech (BB)* stanovena v textové části změny č. 2 územního plánu v podkapitole F.2 **STANOVENÍ PODMÍNEK PRO VYUŽITÍ PLOCH V JEDNOTLIVÝCH KATEGORIÍCH** podmínka, která zní: „výstavba je podmíněna dodržením dohody s obcí o výstavbě 6 sociálních bytů“, a to pouze ve vztahu k pozemkům parc. č. st. 76/2, 416, 417 a 422 v katastrálním území Líbeznice.

II. Ve zbytku se návrh zamítá.

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

### Odůvodnění:

#### Vymezení věci

1. Navrhovatelka se podle části třetí, hlavy druhé, dílu sedmého zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) domáhá zrušení níže specifikované části (srov. bod 14 rozsudku) opatření obecné povahy – změny č. 2 územního plánu Líbeznice, schválené usnesením Zastupitelstva obce Líbeznice dne 28. 6. 2021, č. 44/2021 (dále také jen „změna územního plánu“ nebo „napadené OOP“). Navrhovatelka je vlastnící pozemků nacházejících se na území odpůrkyně parc. č. st. 76/2, 416, 417 a 422 v katastrálním území Líbeznice, které jsou územním plánem odpůrkyně řazeny do ploch BB – *Plochy bydlení v bytových domech*, konkrétně do plochy BB1, která je jednou z ploch, které byly změnou územního plánu dotčeny. Změna podmínek využití plochy BB1 byla provedena dílčí změnou Z2/12.

#### Pořizování změny územního plánu

2. Dne 16. 12. 2019 rozhodlo zastupitelstvo odpůrkyně usnesením č. 92/2019 o pořízení změny územního plánu. Pořízením byl v souladu s § 6 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“) pověřen obecní úřad odpůrkyně, a to spolu s tzv. výkonným pořizovatelem – soukromou osobou splňující kvalifikační požadavky pro výkon územně plánovací činnosti (§ 24 odst. 1 stavebního zákona). Veřejnou vyhláškou ze dne 8. 4. 2020 obecní úřad odpůrkyně (dále také jen „pořizovatel“) veřejnost informoval o tom, že návrh zadání změny územního plánu bude ve dnech 9. 4. až 11. 5. 2020 zpřístupněn k nahlížení v budově obecního úřadu, jakož i na internetových stránkách odpůrkyně. Současně informoval, že každý může do 15 dnů ode dne doručení veřejné vyhlášky uplatnit s připomínky k návrhu zadání (§ 47 odst. 2 stavebního zákona). Zadání změny územního plánu bylo schváleno na zasedání zastupitelstva odpůrkyně dne 11. 6. 2020 usnesením č. 55/2020.
3. Následně byl zpracován návrh změny územního plánu, který byl zveřejněn prostřednictvím veřejné vyhlášky ze dne 22. 9. 2020, v níž pořizovatel informoval, že návrh změny územního plánu bude zpřístupněn k nahlížení ve dnech 25. 9. až 11. 11. 2020 na obecním úřadu odpůrkyně, jakož i na jejích internetových stránkách. Současně byla veřejnost informována, že každý může k návrhu do 30 dnů ode dne doručení veřejné vyhlášky uplatnit u pořizovatele písemné připomínky. O návrhu se následně dne 12. 10. 2020 konalo společné jednání (§ 50 odst. 2 stavebního zákona).
4. Veřejnou vyhláškou ze dne 15. 12. 2020 pořizovatel informoval veřejnost o tom, že se dne 15. 1. 2021 uskuteční veřejné projednání návrhu změny územního plánu. Současně informoval, že návrh změny územního plánu bude ode dne 15. 12. 2020 do dne 22. 1. 2021 opětovně zpřístupněn k nahlížení v budově obecního úřadu odpůrkyně a rovněž na jejích internetových stránkách. Pořizovatel také informoval o možnosti vlastníků pozemků a staveb dotčených návrhem řešení podat námítky (§ 52 odst. 2 stavebního zákona), a to do 7 dnů ode dne veřejného projednání.

5. Veřejné projednání návrhu změny územního plánu se uskutečnilo dne 15. 1. 2021. Navrhovatelka námitky ani připomínky k návrhu neuplatnila.
6. Změna územního plánu byla schválena usnesením zastupitelstva odpůrkyně č. 44/2021 dne 28. 6. 2021. Napadené OOP nabylo účinnosti dnem doručení veřejné vyhlášky, tedy patnáctým dnem po dni vyvěšení vyhlášky (§ 173 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů), tj. dne 15. 7. 2021.
7. Změna územního plánu obsahuje celkem 22 dílčích změn. Dílčí změnou Z2/12 došlo k úpravě podmínek pro využití ploch BB, tj. ploch bydlení v bytových domech. Do těchto ploch je řazena jediná plocha – plocha BB1, na níž se nachází pozemky navrhovatelky. Dílčí změnou Z2/12 došlo k následující úpravě podmínek pro využití ploch BB (srov. str. 27 - 28 výrokové části napadeného OOP):

v odstavci *Hlavní využití* byl doplněn text

„stavby občanského vybavení (např. klubovny, komunitní centra a denní stacionáře, knihovny a pod.)“,

v odstavci *Přípustné využití* byl doplněn text:

„hřiště a dětská hřiště“,

v odstavci *Další podmínky* byl doplněn text:

„výstavba je podmíněna dodržením dohody s obcí o výstavbě 6 sociálních bytů.“,

v odstavci *Prostorová regulace* byl doplněn text:

„Není určena maximální zastavěnost pozemků. Výstavba na tomto území musí být prověřena územní studií.

*Na plochách určených pro bydlení v bytových domech bude kladen důraz na veřejný prostor a zeleň. Bude zde vyčleněna plocha, sloužící jako veřejné prostranství (park nebo náměstí), která bude schopna naplňovat městotvornou funkci a bude podporovat společenské, sousedské soužití.“*

„Je doporučeno řešit parkování alespoň z části podzemním stáním nebo stáním v parteru budov.“

8. Změna podmínek pro využití ploch BB byla odůvodněna následovně (srov. str. 15 odůvodnění napadeného OOP):

„plochy BB byly definovány již v původním znění územního plánu z ledna 2015, aniž od té doby majitel dotčených ploch zahájil kroky k jejich naplnění. Změna č. 1 ÚP Líbeznice zavedla kategorii bydlení na plochách brownfields, kterou se postupně daří úspěšně naplňovat. Tím, a také výstavbou nové hasičské zbrojnice, se změnilo těžiště obce. Zahuštění zástavby v jádru obce si žádá větší důraz na veřejné prostory i společenský - městotvorný rozměr další výstavby. Proto je potřeba revidovat definici funkčního využití ploch BB, aby lépe odráželo vývoj obce.“

### Obsah návrhu

9. Navrhovatelka se domnívá, že změnou územního plánu byly nepřipustně stanoveny nové podmínky pro výstavbu bytových domů. Navrhovatelka předně brojí proti tomu, že jí změnou územního plánu byla uložena povinnost uzavřít s odpůrkyní dohodu o výstavbě 6 sociálních bytů a tuto následně dodržet. Takovéto ustanovení však zcela odporuje charakteru opatření obecné povahy coby abstraktně konkrétního aktu, který slouží pouze ke konkretizaci již existujících povinností vyplývajících ze zákona. Stanovení povinnosti uzavřít s odpůrkyní dohodu o výstavbě 6 sociálních bytů je dle navrhovatelky nepřipustné, neboť pro takto zvolenou regulaci chybí jakákoliv zákonná opora. Povinnost dopadá

výlučně na plochu BB1, do níž jsou řazeny pozemky převážně ve vlastnictví navrhovatelky, s výjimkou pozemků parc. č. 1047 a parc. č. st. 76/4, které jsou ve vlastnictví jiné soukromé osoby, a s výjimkou pozemku parc. č. 749/1, který je ve vlastnictví odpůrkyně. Rozloha právě uvedených pozemků však neumožňuje rozsáhlejší výstavbu, zejména pak takovou, která by nad rámec případného záměru umožnila též výstavbu 6 sociálních bytů. Změna územního plánu tak v rozsahu dílčí změny Z2/12 dopadá cíleně na navrhovatelku, která jako jediná může na ploše BB1 realizovat takovou výstavbu, v rámci níž by byly vystaveny i sociální byty. Jelikož se jedná o úpravu, která *de facto* dopadá na konkrétní osobu, tj. na navrhovatelku, nelze změnu územního plánu v tomto ohledu považovat za opatření obecné povahy v materiálním smyslu. Svoji povahou je změna územního plánu v této části spíše správním rozhodnutím, ke kterému však chybí jakékoliv zákonné zmocnění.

10. Navrhovatelka dále namítá, že změna územního plánu postrádá dostatečné odůvodnění, ačkoliv stanovením nových podmínek pro využití ploch BB (výstavba sociálních bytů, zpracování územní studie pro výstavbu, vyčlenění prostoru sloužícího jako náměstí či park) závažně zasahuje do jejího vlastnického práva. V odůvodnění změny územního plánu není žádným způsobem vysvětleno, z jakých důvodů pořizovatel územního plánu k regulaci přistoupil, ani na základě jakých hledisek se rozhodoval. Chybí i jakákoliv úvaha o přiměřenosti daných opatření. Co se týče stanovení podmínky dodržení dohody s odpůrkyní o výstavbě 6 sociálních bytů, je nejen nezákonná, ale nadto z ničeho neplyne, co je vlastně povinností navrhovatelky. Žádná smlouva totiž s odpůrkyní doposud uzavřena nebyla a ve změně územního plánu není ani stanoveno, co by mělo být jejím obsahem. Není stanoveno ani to, podle jakých pravidel by měla být navrhovatelce poskytnuta náhrada za omezení jejího vlastnického práva. Nikterak není ani odůvodněno to, proč má být na ploše BB1 vystaveno právě 6 sociálních bytů. Toto číslo není podloženo žádnou úvahou. Není vysvětleno ani to, proč je výstavba sociálních bytů vhodná právě na ploše BB1. Nepřezkoumatelné jsou rovněž nové podmínky prostorové regulace – má být „*kladen důraz na veřejný prostor a zeleň*“ a má být „*vyčleněna plocha sloužící jako veřejné prostranství (park nebo náměstí), která bude schopna naplňovat městotvornou funkci a bude podporovat společenské, sousedské využití.*“ Není patrné, jakým způsobem má být – s ohledem na velikost plochy BB1 – tato podmínka naplněna, aby plocha mohla stále plnit svoji hlavní funkci, totiž bydlení. Je dána pouze podmínka zpracování územní studie. Podrobnosti pro územní studii však ve změně územního plánu zcela chybí – plocha BB1 totiž není v části L změny územního plánu (*Vymezení ploch, ve kterých je rozhodování o změnách v území podmíněno zpracováním územní studie*) vůbec uvedena. Odůvodnění chybí rovněž ve vztahu k podmínce vyčlenění veřejného prostranství, která sama o sobě zásadním způsobem zasahuje do vlastnického práva navrhovatelky, jíž by v rozsahu vymezeného veřejného prostranství bylo ponecháno toliko tzv. holé vlastnictví. Změna územního plánu je tedy v rozsahu dílčí změny Z2/12 nepřezkoumatelná.

11. V dalším návrhovém bodu navrhovatelka uvádí, že je vůči ní změna územního plánu diskriminační. Regulativy nově stanovené pro plochu BB1 totiž mohly být stanoveny rovněž pro další srovnatelné plochy – např. pro *plochy bydlení na plochách brownfields (BW)*, tj. pro pozemky spadající do ploch BW1 - BW4, které jsou s plochou BB1 srovnatelné jak uspořádáním, tak umístěním. Vágní formulace o změně těžiště města neobstojí, neboť plochy BW1 - BW4 jsou v blízkosti plochy BB1. Nemůže obstát ani výtku, že navrhovatelka na pozemcích dosud žádný záměr nerealizovala. Odpůrkyně nemůže

prostřednictvím územního plánu sankcionovat navrhovatelku za momentální nevyužití vlastních pozemků.

12. Změna územního plánu navíc dle navrhovatelky odporuje jejímu zadání, které bylo schváleno usnesením zastupitelstva odpůrkyně ze dne 16. 12. 2019, č. 92/2009. Ze zadání je zřejmé, že zastupitelstvo odpůrkyně požadovalo takovou změnu územního plánu, kterou se jednak nezmění dosavadní využití ploch BB, jednak se upraví podmínky využití ploch zejména ke zvýšení podílu zeleně. Dále mělo dle zadání dojít – bez bližšího odůvodnění – k „*posunu funkce směrem ke komunitnímu využití, stále ale s převahou bydlení*“. Zřejmě s cílem naplnit tento bod zadání byla stanovena nezákonná povinnost uzavřít dohodu s obcí o výstavbě 6 sociálních bytů. Územní plán odpůrkyně ve znění změny č. 2 tedy (i) doplňuje hlavní využití, což je ale v rozporu se zadáním, v němž je uvedeno, že stávající využití ploch BB se měnit nemá, (ii) doplňuje přípustné využití, což v zadání není uvedeno, (iii) zakotvuje povinnost zpracování územní studie, což v zadání není uvedeno a (iv) zakotvuje povinnost vyčlenit plochu sloužící jako veřejné prostranství, která má být schopna naplňovat městotvornou funkci a má podporovat společenské a sousedské vyžití, aniž by však současně stanovil, že převažující funkcí ploch musí zůstat bydlení. Pokud změna územního plánu neodpovídá zadání, neodpovídá ani skutečné vůli zastupitelstva odpůrkyně, které zadání schválilo. Navrhovatelka proto s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2008, č. j. 9 Ao 2/2008 - 62, č. 1766/2009 Sb. NSS, namítá, že nereflexování zadání změny územního plánu je dalším důvodem pro zrušení napadeného OOP.
13. V posledním návrhovém bodu si navrhovatelka stěžuje na údajně netransparentní jednání ze strany odpůrkyně a odkazuje na přiloženou e-mailovou komunikaci. V odůvodnění změny územního plánu odpůrkyně uvádí, že v návaznosti na nevyužití pozemků navrhovatelkou byly stanoveny nové regulativy. Navrhovatelka opakovaně komunikovala s odpůrkyní o možném využití pozemků nejméně od roku 2018. Zájmem navrhovatelky bylo projednat takové využití pozemků, které by bylo šetrné k obci a zároveň by mělo pro navrhovatelku ekonomický význam. Přestože navrhovatelka s odpůrkyní dlouhodobě aktivně komunikovaly o možném využití pozemků, odpůrkyně nikdy navrhovatelku neupozornila na projednávání změny územního plánu.
14. S ohledem na výše uvedené navrhovatelka soudu navrhuje, aby zrušil:
  - A) v podkapitole F.1 výrokové části změny územního plánu (*Obecné podmínky pro zastavěné území a zastavitelné plochy*) text:
 

„Z2/12 – úprava podmínek pro využití ploch BB - Bydlení v bytových domech (BB)“ a
  - B) v podkapitole F.2 výrokové části změny územního plánu (*Stanovení podmínek pro využití ploch v jednotlivých kategoriích*) text:
 

„*Plochy bydlení v bytových domech (BB)*  
*Změny v textu podkapitoly Plochy bydlení v bytových domech (BB):*  
*V odstavci Hlavní využití byl doplněn text ‘stavby občanského vybavení (např. klubovny, komunitní centra a denní stacionáře, knihovny a pod.)’*

*V odstavci Přípustné využití byl doplněn text:*  
*‘hřiště a dětská hřiště’*

*V odstavci Další podmínky byl doplněn text:*

*„výstavba je podmíněna dodržáním dohody s obcí o výstavbě 6 sociálních bytů.“*

*V odstavci Prostorová regulace byl doplněn text:*

*„Není určena maximální zastavěnost pozemků. Výstavba na tomto území musí být prověřena územní studií. Na plochách určených pro bydlení v bytových domech bude kladen důraz na veřejný prostor a zeleň. Bude zde vyčleněna plocha, sloužící jako veřejné prostranství (park nebo náměstí), která bude schopna naplňovat městotvornou funkci a bude podporovat společenské, sousedské soužití.“*

*„Je doporučeno řešit parkování alespoň z části podzemním stáním nebo stáním v parteru budov.“*

**Změnou č. 2 dochází k těmto úpravám podkapitoly Plochy bydlení v bytových domech (BB):**

*Z2/12 – úprava podmínek pro využití ploch BB - Bydlení v bytových domech (BB)“*

### **Vyjádření odpůrkyně**

15. Odpůrkyně předně uvádí, že navrhovatelka byla po celou dobu procesu pořizování změny územního plánu zcela pasivní, a připomíná přitom judikaturu Nejvyššího správního soudu, z níž plyne, že 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. Odpůrkyně se domnívá, že nelze klást k její tíži, že napadené OOP není do detailu odůvodněné. O reakci odpůrkyně na námitky navrhovatelky, které jsou poprvé vzneseny až před soudem, se navrhovatelka sama připravila vlastní procesní pasivitou. Odpůrkyně má tedy za to, že návrh navrhovatelky je zapotřebí zamítnout již jen z toho důvodu, že se domáhá ochrany svých veřejných subjektivních práv až u správního soudu, nikoliv zákonem stanoveným postupem v průběhu pořizování napadeného OOP.
16. S námitkou, že stanovení podmínky výstavby 6 sociálních bytů na plochách BB představuje nepřípustný regulativ, odpůrkyně nesouhlasí. Uvádí, že územní plánování je projevem ústavního práva obcí na samosprávu, a odkazuje přitom na nález Ústavního soudu ze dne 14. 5. 2019, sp. zn. III. ÚS 3817/17, v němž byla posuzována ústavnost regulativů územního plánu města Pec pod Sněžkou. Regulativ, který nyní odpůrkyně napadá, není zákonem vyloučen. Z návrhu nevyplývá, s jakým ustanovením zákona má být rozporovaný regulativ v rozporu. Neexistence zákonného ustanovení, jemuž by podmínka odporovala, svědčí tedy o její přípustnosti, jakkoliv se jedná o regulativ „ne zcela tradiční“.
17. K námitce, že změna územního plánu postrádá dostatečné odůvodnění, odpůrkyně předně uvádí, že rozsah a podrobnost odůvodnění odráží rozsah a podrobnost uplatněných námitek. Ve vztahu k podmínce výstavby sociálních bytů odpůrkyně připouští, že odůvodnění je strohé a že podrobněji nerozvedla, proč tuto regulaci přijala, avšak vzhledem k tomu, že navrhovatelka žádné námitky neuplatnila, je zapotřebí považovat napadené OOP i v této části za přezkoumatelné, byť „hraničně“. Bližší vydefinování obsahu dohody o výstavbě sociálních bytů záměrně změna územního plánu neobsahuje, aby bylo možné o obsahu dohody jednat. Pokud by veškeré náležitosti dohody byly ve

změně územního plánu jednoznačně formulovány, znamenalo by to „značnou rigiditu a nemožnost reflektovat záměry navrhovatelky“. Co se týče podmínky vymezení veřejného prostranství a zeleně, nesouhlasí odpůrkyně s tím, že by tento regulativ nebyl odůvodněn – důvody této nové prostorové regulace ploch BB jsou uvedeny na str. 15 odůvodnění napadeného OOP. Rozvoj veřejného prostoru a zeleně je dle odpůrkyně navíc „leitmotivem celé napadené změny č. 2“. Co se týče podmínky, že výstavba na plochách BB musí být prověřena územní studií, uvádí odpůrkyně, že tento požadavek vychází již z původního znění územního plánu, který byl přijat roku 2015.

18. Námitku, že je změna územního plánu k navrhovatelce diskriminační, považuje odpůrkyně – vzhledem k ustálené judikatuře správních soudů – především za nepřipustnou, neboť nedošlo k využití prostředků ochrany práv navrhovatelky v procesu pořizování změny územního plánu. Nadto však odpůrkyně k tvrzení navrhovatelky uvádí, že se neztotožňuje s tím, že by snad plocha BB1 byla srovnatelná s plochami BW1 - BW4. Je zřejmé, že je to právě plocha BB1, která se – oproti porovnávaným plochám – nachází přímo naproti budově obecního úřadu, a přináleží tedy do nejužšího centra obce. Plochy bydlení na plochách *brownfields* se navíc snaží vlastníci zahrnutých pozemků využívat a rozvíjet – na rozdíl od navrhovatelky, jejíž pozemky slouží jako areál sběrných surovin, a dlouhodobě tedy neslouží k účelům předvídaným územním plánem. Odpůrkyně souhlasí s tím, že je jen na úvaze navrhovatelky, zda její pozemky k územním plánem předvídanému účelu využije, či nikoliv. Územní plánování je však dynamický proces, přičemž pasivita vlastníka při využití pozemků může vést k omezení v důsledku vývoje jiných částí obce. V čase probíhá opakované vyhodnocování vývoje v území, čemuž je přizpůsobován i územní plán. Úvaha navrhovatelky, že regulace pozemků, které byly vymezeny k zastavení, nemůže být změněna, neodpovídá cílům a úkolům územního plánování.
19. K námitce, že změna územního plánu odporuje jejímu zadání, odpůrkyně uvádí, že hlavní a přípustné využití ploch BB sice bylo napadeným OOP v územním plánu doplněno, avšak tímto nebyla práva navrhovatelky coby vlastníka pozemků na ploše BB1 omezena, ale naopak rozšířena – nově totiž může pozemky využít vícero způsoby. Toto „rozšíření“ možného využití pozemků navíc neodporuje zadání změny územního plánu. Zadání bylo naplněno, neboť stávající využití ploch BB nebylo změněno. Co se týče povinnosti zpracovat před výstavbou územní studii, jedná se o podmínku, která není žádným novem. Pokud jde o podmínky kladení důrazu na veřejný prostor a zeleň a vyčlenění plochy sloužící jako veřejné prostranství, uvádí odpůrkyně, že tyto podmínky odpovídají zadání změny územního plánu, proti kterému navrhovatelka nijak nebrojila. Navrhovatelkou vzpomínaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. 1766/2009 Sb. NSS považuje odpůrkyně za nepřiléhavý.
20. Konečně odpůrkyně odmítá, že by se vůči navrhovatelce chovala netransparentně či snad lstivě. Pokud navrhovatelka nesledovala úřední desku odpůrkyně, kde byly všechny potřebné dokumenty zveřejňovány v souladu se zákonem, nelze tuto skutečnost klást k tíži odpůrkyně.
21. S ohledem na výše uvedené odpůrkyně navrhuje, aby soud návrh jako nedůvodný zamítl. Pro případ, že by snad soud dospěl k závěru, že je napadené OOP v některých částech nezákonné a že je nutné určitou jeho část zrušit, žádá soud o zdrženlivost a o pokud možno minimální zásah.

### Replika navrhovatelky

22. V replice navrhovatelka zopakovala názor, že odpůrkyně vystoupila z mantinelů stanovených ústavním pořádkem a zákony a institut opatření obecné povahy chybně využila ke stanovení nových, zákonem nepředvídaných povinností, které navíc odpůrkyni dávají faktickou možnost určovat neomezeně podmínky výstavby na ploše BB1. Navrhovatelka připomíná, že odpůrkyně coby obec není při vydávání územního plánu osobou soukromého práva, a proto na ni dopadá zásada enumerace veřejnoprávních pretenzí. Vytýká-li odpůrkyně navrhovatelce, že neoznačila ustanovení stavebního zákona, se kterým by byl regulativ v rozporu, uvádí navrhovatelka, že je to naopak odpůrkyně, která měla v souladu se zásadou legality označit právní normu, která jí umožňuje v územním plánu stanovit spornou podmínku – povinnost uzavřít a dodržet smlouvu. To, že obec při výkonu veřejné moci (rozhodování o územně plánovací dokumentaci) nemůže činit vše, co zákon nezakazuje, ostatně vyplývá i z odpůrkyní připomínaného nálezu Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 3817/17. Ten nicméně navrhovatelka nepovažuje za příliš přílehavý v projednávané věci, neboť v odkazované věci šlo o spor výkonné moci a územního samosprávného celku – Ústavní soud tedy posuzoval konflikt práva na samosprávu obce a oprávnění státu do tohoto práva zasahovat. Odkazovaný nálezh nepovažuje navrhovatelka za přílehavý ani z toho důvodu, že územní plán Pece pod Sněžkou nestanovil nikomu žádnou povinnost konat, natožpak uzavírat smlouvu, jako tomu je právě v případě napadeného OOP, které navrhovatelce autoritativně stanovuje povinnost uzavřít s odpůrkyní smlouvu o výstavbě 6 sociálních bytů, a to jako absolutní podmínku pro budoucí výstavbu. Změna územního plánu přinejmenším v rozsahu požadavku na uzavření smlouvy o výstavbě sociálních bytů odporuje zásadě subsidiarity a minimalizace zásahů, kterou akcentoval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, č. 1910/2009 Sb. NSS, a je proto nezákonná.
23. Co se týče odůvodnění změny územního plánu, dodává navrhovatelka k vyjádření odpůrkyně, že ačkoliv nepodala v procesu pořizování změny územního plánu námitky, nezbavilo to odpůrkyni povinnosti alespoň obecným způsobem své úvahy, postupy a cíle odůvodnit tak, aby byly přezkoumatelné. Odůvodnění napadeného OOP je v rozsahu dílčí změny Z2/12 nikoliv strohé, jak uvedla odpůrkyně, ale v podstatě ve vztahu k nejzásadnějším nově stanoveným podmínkám (povinnost uzavření smlouvy o výstavbě sociálních bytů, povinnost vyčlenit veřejné prostranství) zcela absentuje. Odpůrkyně se v odůvodnění změny územního plánu omezuje na subjektivní náhled na dosavadní využití pozemků navrhovatelky a jiných ploch, aniž by jakkoliv odůvodňovala provedené změny. Navrhovatelka nesouhlasí ani s tvrzením, že by se z odůvodnění napadeného OOP podávalo, že rozvoj veřejné zeleně a veřejného prostoru je „*leitmotivem celé napadené změny č. 2*“. Pokud odpůrkyně považuje jedinou větu o tom, že si „*zahuštění zástavby v jádru obce žádá větší důraz na veřejné prostory i společenský – městotvorný rozměr další výstavby*“, za dostatečné odůvodnění zásahu do vlastnického práva, navrhovatelka s tím nesouhlasí.
24. Navrhovatelka k dalším bodům návrhu v reakci na tvrzení odpůrkyně dále uvádí, že byť skutečně nepodala v procesu pořizování změny územního plánu námitky, neproporcionalita a netransparentnost vůči ní ze strany odpůrkyně dosáhla takové intenzity, že bylo přímo zasaženo do jejích ústavně zaručených práv. V takovém případě je pak na místě přihlédnout i k těm námitkám, které by za jiných okolností nebyly přípustné.



To dle navrhovatelky vyplývá z nálezu Ústavního soudu ze dne 29. 11. 2016, sp. zn. II. ÚS 1113/16. K tomu navrhovatelka dále opětovně namítá, že se vůči ní odpůrkyně dopustila diskriminace a že nevidí důvod, proč „sociální rozměr“ a požadavek rozvoje veřejné zeleně není vznesen také vůči plochám BW 1 - BW4, které jsou s plochou BB1 srovnatelné. Navrhovatelka dále trvá rovněž na tom, že změna územního plánu neodpovídá jejímu zadání, neboť nestanovuje, jakým způsobem bude docíleno, aby v ploše BB1 převažovalo bydlení. Doplnění hlavního využití o stavby občanského vybavení je ve spojení s podmínkou výstavby 6 sociálních bytů fakticky zúžením možnosti navrhovatelky volně disponovat s jejími pozemky, tedy nikoliv rozšířením možností. Konečně navrhovatelka trvá i na tom, že se vůči ní odpůrkyně chovala netransparentně, a opětovně odkazuje na e-mailovou korespondenci mezi oběma účastníky řízení.

### Duplika odpůrkyně

25. V duplice odpůrkyně opětovně vyjádřila přesvědčení, že změna územního plánu byla vydána v souladu s právními předpisy, a odmítla tak argumentaci navrhovatelky o překročení mantinelů stanovených ústavním pořádkem. Opětovně též vyjádřila názor, že podmínění výstavby na ploše BB dodržením dohody s obcí o výstavbě sociálních bytů představuje regulativ netradiční, avšak přesto přípustný. V této souvislosti odpůrkyně znovu argumentuje ústavním právem na samosprávu obce. Odmítá, že by snad vystupovala z pozice „*surchovaného vládce svého území*“, jak její počínání označila navrhovatelka, ale současně uvádí, že její pravomoc při územním plánování je třeba „*interpretovat při reflexi ústavních východisek práva na místní samosprávu*“. Odpůrkyně též opětovně připomíná pasivitu navrhovatelky v průběhu pořizování změny územního plánu. Už jen z toho důvodu tedy nemůže dle odpůrkyně obstát ani námitka, že je napadená regulace nepřiměřená. Uvádí-li navrhovatelka, že na základě napadeného regulativu dojde k vyprázdnění jejího vlastnického práva, neboť si odpůrkyně může kdykoliv nadiktovat jakékoliv podmínky, odpovídá odpůrkyně, že se jedná přinejmenším o spekulaci. K tomu dodává, že dlouhodobě komunikuje se stavebníky na svém území, „*neboť považuje shodu na racionálním využití svého území za nezbytnou pro udržitelný rozvoj*.“
26. K námitce nepřezkoumatelnosti změny územního plánu odpůrkyně v duplice dále uvádí, že nikdy netvrdila, že napadené OOP obsahuje „*rozsáhlé a všeobjímající odůvodnění*“, avšak i tak je dostatečné a zcela odpovídající předchozí pasivitě navrhovatelky. Stran údajné diskriminace odpůrkyně předně znovu akcentuje předchozí pasivitu navrhovatelky, pročez se dle názoru odpůrkyně jedná o námitku nepřipustnou. Dodává však, že plocha BB1 se – na rozdíl od navrhovatelkou zmiňovaných ploch BW – nachází „*v samém srdci obce*“ a že je logické, že zde bude kladen důraz na veřejnou zeleň a veřejné prostranství. Odpůrkyně dále odmítá to, že by nebylo splněno zadání změny územního plánu. Územní plánování není natolik rigidní proces, aby bylo vše do detailu předurčeno již v zadání. To je v rámci procesu územního plánování toliko východiskem. Konečně odpůrkyně opětovně odmítá i to, že by se vůči navrhovatelce zachovala netransparentně, neboť vždy byla otevřena jakýmkoliv jednáním se všemi stavebníky na svém území, navrhovatelku nevyjímaje.

### Splnění podmínek řízení a rozsah soudního přezkumu

27. Soud se nejprve zabýval tím, zda jsou splněny všechny podmínky, za nichž lze návrh věcně projednat.
28. V dané věci je zjevné, že územní plán byl vydán formou opatření obecné povahy za použití odpovídajících ustanovení stavebního zákona a správního řádu. Návrh na zahájení řízení

byl podán ve lhůtě jednoho roku dle § 101b odst. 1 s. ř. s. a obsahuje všechny potřebné náležitosti dle § 101b odst. 2 s. ř. s.

29. Podle § 101a věty první s. ř. s. je návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl zkrácen na svých právech opatřením obecné povahy vydaným správním orgánem. Z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu se podává, že odmítnutí návrhu proto, že byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou, je možné (kromě nedostatku procesní legitimace) využít jen v případech naprosto zjevného nedostatku legitimace věcné, zjistitelného bez pochyb okamžitě, zpravidla již z návrhu samotného (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 4 As 50/2004 - 59, či ze dne 11. 6. 2009, č. j. 3 Ao 2/2009 - 93). Soud by tak neměl při zkoumání reálné pravděpodobnosti dotčení na právech zabíhat příliš do hloubky, např. řešit pravdivost navrhovatelových tvrzení na podkladě obsahu správního spisu či předložených důkazních prostředků apod. Navrhovateli tudíž k dosažení věcného projednání návrhu postačí, že přijde s logickým a myslitelným tvrzením o svém dotčení, jež nebude nereálné již na první pohled (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2014, č. j. 3 As 60/2014 - 85).
30. Mezi stranami není sporné a z doložených výpisů z katastru nemovitostí vyplývá, že navrhovatelka je výlučným vlastníkem pozemků p. č. st. 76/2, 416, 417 a 422 v katastrálním území Líbeznice (dále také jen „dotčené pozemky“). V návrhu navrhovatelka namítá, že změna územního plánu zasahuje do jejího vlastnického práva, neboť pro plochu, do níž jsou dotčené pozemky řazeny, jsou nově stanoveny značně omezující podmínky. Navrhovatelka nesouhlasí s tím, že napříště bude podmínkou pro výstavbu na dotčených pozemcích uzavření blíže nespecifikované smlouvy o výstavbě 6 sociálních bytů a její následné dodržení. Dotčení na vlastnickém právu navrhovatelka spatřuje dále např. v povinnosti vyčlenit na dotčených pozemcích veřejné prostranství. Tvrzení navrhovatelky je pro založení její aktivní procesní (návrhové) legitimace postačující, neboť z něho vyplývá, že byly nově stanoveny omezující podmínky, za nichž může navrhovatelka na dotčených pozemcích realizovat budoucí výstavbu.
31. Soud považuje za nutné se na tomto místě – tj. v rámci zkoumání podmínek řízení – dále vyjádřit ke skutečnosti, která rovněž mezi účastníky řízení není sporná, totiž k pasivitě navrhovatelky v průběhu pořizování změny územního plánu. Navrhovatelka nepopírá, že při pořizování změny územního plánu nepodala proti návrhu změny územního plánu námítky. Dle svých slov se o změně územního plánu a o stanovení nových regulativů pro plochu BB1 dozvěděla teprve *ex post*. Odpůrkyně tuto její pasivitu ve vyjádření k návrhu obsáhle připomíná. Správně však uvádí, že předchází procesní pasivita navrhovatelky nevylučuje její právo podat návrh na zrušení změny územního plánu ke správnímu soudu. Jak uvedl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 - 116, č. 2215/2011 Sb. NSS, skutečnost, že navrhovatel v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části (§ 101a a násl. s. ř. s.) neuplatnil námítky či připomínky ve fázích přípravy opatření obecné povahy, jej nezabavuje práva takový návrh podat. Návrh proto nemůže soud pro nedostatek aktivity navrhovatele v předcházejících fázích správního řízení odmítnout pro nedostatek procesní legitimace. Z téhož usnesení rozšířeného senátu nicméně rovněž vyplývá, že pasivita navrhovatele může mít závažný dopad co do úspěšnosti vznesených námitek. Úspěšnost vznesených námitek je však již otázkou aktivní věcné legitimace návrhu, tedy otázkou důvodnosti návrhu (viz níže),

kteřou nelze s aktivní procesní legitimací navrhovatelky jako podmínky přípustnosti návrhu směšovat.

32. Protože soud shledal, že návrh byl podán včas, osobou k tomu oprávněnou, proti účinnému opatření obecné povahy a je prost vad, konstatuje, že aktivní procesní legitimace navrhovatelce svědčí. Soud vycházel při přezkumu návrhem napadeného OOP ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době jeho vydání (§ 101b odst. 3 s. ř. s.). Napadené OOP přitom přezkoumal v mezích navrhovatelkou uplatněných námitek a toliko v rozsahu, v jakém navrhovatelka proti změně územního plánu brojí (§ 101d odst. 1 s. ř. s.).
33. S ohledem na skutečnost, že jak navrhovatelka, tak odpůrkyně shodně uvedly, že souhlasí s projednáním věci bez nařízení jednání, a ani soud nepovažoval nařízení jednání v dané věci za nezbytné, jednání ve věci nenařídil (§ 51 odst. 1 s. ř. s.).
34. Soud neprovedl důkaz listinami, které jsou součástí předloženého správního spisu, neboť soud vycházel z obsahu správního spisu, kterým se důkaz neprovádí. Dokazování soud neprovedl pro nadbytečnost ani dalšími listinami navrhovatelkou k důkazu předkládanými (usnesením vlády ze dne 20. 7. 2009, č. 929, politikou územního rozvoje či e-mailovou korespondencí mezi účastníky řízení), neboť jejich obsah nebyl pro vypořádání návrhových bodů podstatný.

#### **Posouzení návrhu soudem**

35. Navrhovatelka se domnívá, že byla změnou územního plánu zasažena nepřípustným způsobem na svých právech a že existuje několik důvodů pro zrušení její části, v níž byly dílčí změnou Z2/12 upraveny podmínky pro využití ploch BB, tedy *de facto* pouze plochy BB1, v níž se nachází navrhovatelčiny pozemky. Tyto důvody v návrhu shrnula celkem do pěti návrhových bodů. Nejzávažnější zásah do svých práv navrhovatelka zjevně spatřuje v podmínění budoucí výstavby „*dodržení[m] dohody s obcí o výstavbě 6 sociálních bytů*“. Navrhovatelka s uložením takové povinnosti nesouhlasí. Jednak má za to, že není možné opatřením obecné povahy uložit novou povinnost, navíc se dle jejího názoru jedná o jakýsi zastřený individuální správní akt, totiž správní rozhodnutí, jejímž adresátem je toliko navrhovatelka, která má jako jediná možnost – s ohledem na značný rozdíl ve výměře dotčených pozemků a výměře pozemků dvou dalších vlastníků – na ploše BB1 realizovat výstavbu bytových domů. Navrhovatelka se nadto domnívá, že tato podmínka postrádá jakékoliv odůvodnění. Nedostatečně odůvodněné jsou ale dle názoru navrhovatelky rovněž nově stanovené podmínky prostorové regulace pro plochy BB – podmínka kladení důrazu na zeleň a podmínka vyčlenění prostoru sloužícího jako veřejné prostranství. Navrhovatelka má dále za to, že je vůči ní změna územního plánu diskriminační, neboť na území odpůrkyně existují plochy, které jsou s plochou BB1 srovnatelné a pro které žádné nové omezující regulativy stanoveny nebyly. Navrhovatelka se též domnívá, že změna územního plánu odporuje jejímu zadání. Konečně má navrhovatelka za to, že se vůči ní odpůrkyně dopustila netransparentního jednání.

#### *Netransparentní jednání odpůrkyně*

36. Navrhovatelka svoji pasivitu v procesu pořizování změny územního plánu přičítá odpůrkyni, která údajně nejenže žádným způsobem navrhovatelku o přijímaných změnách neinformovala, ačkoliv o případném využití dotčených pozemků společně strany sporu vedly diskusi, ale nadto jí v e-mailové zprávě výslovně ujistila, že k žádné změně regulativů

pro výstavbu na ploše BB1 nedochází. Navrhovatelka je přesvědčena, že *mystifikace*, které se vůči ní měla odpůrkyně dopustit a v důsledku níž navrhovatelka slevila ze své obezřetnosti, ve výsledku zasáhla do jejích ústavně zaručených práv. Ačkoliv tedy byla navrhovatelka v průběhu pořizování změny územního plánu pasivní, nelze jí to dle jejího názoru přičítat k tíži a soud by měl přihlédnout i k těm námitkám, které by jinak kvůli předchozí pasivitě úspěšně uplatnit nemohla. Soud se s touto námitkou vypořádá na prvním místě, neboť předchozí pasivita navrhovatelky představuje pro posouzení některých dalších návrhových bodů a jejich úspěšnosti podstatný aspekt.

37. Soud výše (srov. body 2-6 tohoto rozsudku) shrnul postup pořizovatele před přijetím změny územního plánu. Navrhovatelka netvrdí, že by snad proces pořizování napadeného OOP – zejména pokud jde o informování veřejnosti o této skutečnosti – neprobíhal řádně a v souladu s právními předpisy. Soud shrnuje, že odpůrkyně, resp. její obecní úřad coby pořizovatel změny územního plánu informoval veřejnost poprvé veřejnou vyhláškou ze dne 8. 4. 2020 (která byla na úřední desce obecního úřadu odpůrkyně vyvěšena ve dnech 9. 4. až 11. 5. 2020), že zastupitelstvo odpůrkyně bude projednávat zadání změny územního plánu. Současně byla veřejnost odkázána na místo, kde byl návrh zadání zpřístupněn. Veřejnou vyhláškou ze dne 22. 9. 2020 (vyvěšenou na úřední desce obecního úřadu odpůrkyně ve dnech 25. 9. až 11. 11. 2020) pořizovatel územního plánu veřejnosti informoval o návrhu změny územního plánu a zpravil veřejnost o možnosti návrh připomínkovat. Konečně veřejnou vyhláškou ze dne 15. 12. 2020 (vyvěšenou na úřední desce obecního úřadu odpůrkyně ve dnech 15. 12. až 22. 1. 2021) oznámil pořizovatel veřejnosti, že se dne 15. 1. 2021 uskuteční veřejné projednání návrhu změny územního plánu. Současně pořizovatel veřejnost odkázal na místo, kde byl návrh změny územního plánu zpřístupněn, a vlastníky pozemků a staveb potencionálně dotčených navrhovaným řešením vyrozuměl o možnosti podávat do dne 22. 1. 2021 námitky.
38. Zákonnost procesního postupu, který vydání změny územního plánu předcházela, navrhovatelka nikterak nerozporuje. Neuvádí, že by veřejnost nebyla v rozporu se zákonem o pořizování změny územního plánu dostatečně informována, tj. např. že by některá z výše vyjmenovaných veřejných vyhlášek nebyla veřejnosti řádně doručena či že by veřejné vyhlášky neobsahovaly řádná poučení o procesních instrumentech, které lze v rámci pořizování územního plánu či jeho změny využít. Navrhovatelka se omezila *de facto* jen na námitku, že s ní odpůrkyně, resp. její političtí představitelé nejednali „na rovinu“, resp. že s ní jednali netransparentně. Takováto námitka však nemůže obstát. Dle klasické právní zásady *vigilantibus iura scripta sunt*, která je uplatňována i ve veřejném právu, se mocenská ochrana poskytuje jen těm subjektivním právům, jejichž držitelé o ně dbají a aktivně je vykonávají a v případě porušení vymáhají. Byla to navrhovatelka, která měla jakožto vlastník pozemků na území odpůrkyně průběžně sledovat úřední desku jejího obecního úřadu, a která tak mohla včas zaznamenat, že zastupitelstvo odpůrkyně hodlá přijmout změnu územního plánu. Tím spíše měla navrhovatelka zachovat náležitou bdělost, když byla a je vlastníkem dotčených pozemků, na nichž hodlá v budoucnu zahájit výstavbu bytových domů. Pokud navrhovatelka v průběhu několika měsíců, co byla změna územního plánu pořizována, tento proces nezaznamenala, a neuplatnila tak k návrhu změny územního plánu ani námitky, jde to pouze k její tíži.
39. Již jen nad rámec nutného odůvodnění pak soud v rámci vypořádání tohoto návrhového bodu poznamenává, že ani z předložené e-mailové komunikace mezi účastníky řízení by nevyplývalo, že by snad v průběhu pořizování změny územního plánu odpůrkyně

navrhovatelce tento proces jakkoliv tajila. Podstatné je, že doložená korespondence pochází z období po nabytí účinnosti napadeného OOP, a i z tohoto důvodu tak není obsah zpráv pro posouzení uplatněné námítky relevantní a nebyly provedeny jako důkaz. Uvádí-li dále navrhovatelka, že na jednání obou stran dne 4. 6. 2021 se odpůrkyně navrhovatelce o pořizování změny územního plánu nezmínila, jedná se rovněž o zcela nedůvodnou námítku, neboť z ničeho neplyne, že by snad tímto odpůrkyně porušila nějakou povinnost.

40. S ohledem na výše uvedené soud konstatuje, že navrhovatelka byla v průběhu pořizování změny územního plánu pasivní, a skutečnost, že nevyužila již tehdy svých procesních práv, nelze klást za vinu odpůrkyni. Tento fakt – jak soud již výše uvedl – je pak podstatný z hlediska důvodnosti dalších návrhových bodů. Jinými slovy, rozsah toho, co může navrhovatelka v řízení před soudem úspěšně namítat, se v důsledku její předchozí procesní pasivity značně zúžil.

*Podmínka dodržení dohody o výstavbě sociálních bytů*

41. Jádrem návrhu spočívá v tom, že navrhovatelce změnou územního plánu byla – pokud by zahájila na ploše BB1 výstavbu – uložena povinnost dodržet s odpůrkyní dosud neuzavřenou smlouvu o výstavbě sociálních bytů, blíže nikterak nespecifikovanou. Byť žádná námítka proti této podmínce nebyla v průběhu pořizování změny územního plánu navrhovatelkou vznesena, neznamená to, že ji nemůže úspěšně uplatnit nyní před soudem. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 8. 12. 2021, č. j. 10 As 139/2021 - 53, č. 4294/2022 Sb. NSS, s odkazem na již shora vzpomínané usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. 2215/2011 Sb. NSS, „[z]rušení územního plánu pro jeho nezákonnost spočívající ve stanovení nezákonných podmínek totiž nevyžaduje předchozí tomu odpovídající námítku.“ A právě podmínku uzavření a dodržení smlouvy o výstavbě sociálních bytů, která byla v nyní projednávané věci změnou územního plánu stanovena pro plochu BB1, soud skutečně nezákonnou shledal.
42. Změnou územního plánu byla pro plochy bydlení v bytových domech (BB), jejichž hlavním využitím jsou bytové domy a nově rovněž stavby občanského vybavení, konkrétně doplněna podmínka: „výstavba je podmíněna dodržením dohody s obcí o výstavbě 6 sociálních bytů“ (srov. str. 27 výrokové části napadeného OOP).
43. Navrhovatelka namítá, že odpůrkyně „překročila zákonem vymezenou působnost, když změnou územního plánu stanovila nové povinnosti, aniž by k tomu byla zákonem zmocněna.“ Připomíná přitom rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, č. 740/2006 Sb. NSS, v němž jmenovaný soud shrnul, že opatření obecné povahy slouží toliko ke konkretizaci již existujících povinností, vyplývajících ze zákona, a nikoliv k ukládání povinností nových, které zákon neobsahuje. Navrhovatelka je názoru, že uvedená podmínka neobstojí v intencích § 43 odst. 1 stavebního zákona, který stanoví, co je obsahem územního plánu. Navíc má za to, že je tento nový regulativ namířen cíleně na ni a její pozemky, a tak se napadené OOP v tomto rozsahu „materiálně blíží spíše rozhodnutí.“
44. Dle § 43 odst. 1 věty první stavebního zákona platí, že „[ú]zemní plán stanoví základní koncepci rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání (dále jen „urbanistická koncepce“), uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury; vymezí zastavěné území, plochy a koridory, zejména zastavitelné plochy, plochy změn v krajině a plochy

*přestavby, pro veřejně prospěšné stavby, pro veřejně prospěšná opatření a pro územní rezervy a stanoví podmínky pro využití těchto ploch a koridorů (důraz přidal soud).“*

45. Dle § 43 odst. 6 stavebního zákona náležitosti obsahu územního plánu a obecné požadavky na využívání území stanoví prováděcí právní předpis. Tímto předpisem je vyhláška č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a o způsobu evidence územně plánovací činnosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška č. 500/2006 Sb.“)
46. V bodu I přílohy č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb. je pak uvedeno, jaký má být obsah a struktura územního plánu. Dle bodu I odst. 1 písm. f) bodu I právě uvedené vyhlášky textová část územního plánu obsahuje „*stanovení podmínek pro využití ploch s rozdílným způsobem využití s určením převažujícího účelu využití (hlavní využití), pokud je možné jej stanovit, přípustného využití, nepřípustného využití (včetně stanovení, ve kterých plochách je vyloučeno umísťování staveb, zařízení a jiných opatření pro účely uvedené v § 18 odst. 5 stavebního zákona), popřípadě stanovení podmíněně přípustného využití těchto ploch a stanovení podmínek prostorového uspořádání, včetně základních podmínek ochrany krajinného rázu (například výškové regulace zástavby, charakteru a struktury zástavby, stanovení rozmezí výměry pro vymezování stavebních pozemků a intenzity jejich využití).*“
47. Soud předně uvádí, že je skutečně pravdou, že územním plánem obce nemůžou být – stejně jako jakýmkoliv jiným opatřením obecné povahy – komukoliv ukládány nad rámec zákona nové povinnosti. Ačkoliv podmínku dodržení dohody s obcí o výstavbě sociálních bytů, která byla do územního plánu odpůrkyně implementována dílčí změnou Z2/12 změny územního plánu, soud vnímá vskutku jako problematickou, jak bude uvedeno níže, nespočívá problém této podmínky v tom, že by snad představovala uložení nové povinnosti nad rámec zákona. Z výše citovaných ustanovení stavebního zákona a vyhlášky č. 500/2006 Sb. vyplývá, že územními plány bývají definovány jednotlivé plochy na území konkrétní obce, pro jejichž využití (hlavní, přípustné, podmíněně přípustné) jsou územním plánem dále stanovovány podmínky. Je zcela běžné, že územní plán např. pro zastavitelné plochy zakotvuje regulativy, které je stavebník povinen dodržet. Například regulativ územního plánu požadující v určité ploše přizpůsobení navrhovaných staveb převládajícímu charakteru stávající okolní zástavby představuje stanovení podmínky prostorového uspořádání (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2017, č. j. 4 As 92/2017 - 37, č. 3627/2017 Sb. NSS). Na ploše, pro níž takovýto regulativ platí, pak výstavba musí proběhnout za uvedených omezení (zástavba je omezena např. objemem, hmotovým řešením či převládajícím typem zastřešení okolní zástavby). Stavebník je tedy povinen se regulativem řídit, což však neznamená, že by mu nad rámec zákona byly územním plánem uloženy nové povinnosti. Jedná se o „pouhé“ stanovení podmínek pro využití konkrétní plochy, k čemuž obec opravňuje § 43 odst. 1 stavebního zákona. Zároveň je však nutné dodat, že podmínky využití ploch nemohou být zcela libovolné a musí mít návaznost na problematiku územního plánování. Nelze nastavenými podmínkami zasahovat do otázek, jež zjevně nepřísluší regulovat nástroji územního plánování (jako počet či věk osob užívajících nemovitosti v dané ploše, zákaz chování domácích zvířat apod.).
48. Podmínka dodržení dohody s obcí o výstavbě sociálních bytů, která byla pro plochu BB1 zavedena dílčí změnou Z2/12 změny územního plánu, představuje rovněž podmínku pro využití uvedené plochy ve smyslu § 43 odst. 1 stavebního zákona. Otázkou však je, zda se jedná o podmínku právně akceptovatelnou. V tomto ohledu soud shledal zásadní vadu

posuzovaného regulativu. Navrhovatelce je zapotřebí dát zapravdu, že ve změně územního plánu není jakkoliv stanoveno, co by mělo být obsahem dohody, která – jak z podání obou účastníků vyplývá – doposud nebyla uzavřena. Podmínky pro výstavbu na ploše BB1 tak definovány změnou územního plánu *de facto* ani nebyly – ty mají být uvedeny teprve v dosud neexistující smlouvě o neznámém obsahu. Soud je však názoru, že takto nastavená podmínka v podstatě otevírá cestu k pozdější libovůli odpůrkyně, která může výstavbu podmínit uzavřením smlouvy, jež bude pro navrhovatelku zjevně nevýhodná. Takovouto „*bianco* podmínku“, které může dát odpůrkyně v budoucnu libovolnou podobu, považuje soud za nezákonnou, neboť navrhovatelce neposkytuje prážádnou právní jistotu, která – jak již Ústavní soud ve své ustálené judikatuře mnohokrát konstatoval (srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 11. 5. 2005, sp. zn. II. ÚS 487/03) – patří ke znakům právního státu. Soud tedy uzavírá, že napadená podmínka je nezákonná, neboť vykračuje z rámce charakteru regulativů, které lze zahrnout do územního plánu. Již proto byl tedy naplněn důvod pro zrušení odpovídající části napadeného OOP.

49. Nadto je soud ale rovněž názoru, že pokud by se snad navrhovatelka musela smlouvou zavázat k převodu vystavených sociálních bytů do vlastnictví odpůrkyně, popř. jiné veřejnoprávní korporace [např. dle § 2 písm. f) nařízení vlády č. 112/2019 Sb., o podmínkách použití finančních prostředků Státního fondu podpory investic na pořízení sociálních a dostupných bytů a sociálních, smíšených a dostupných domů, ve znění pozdějších předpisů se sociálním bytem rozumí byt ve vlastnictví obce nebo dobrovolného svazku obcí], což nicméně z „blanketního regulativu“ o dodržení blíže nespecifikované smlouvy přímo neplyne, *de facto* by výstavba na ploše BB1 byla podmíněna vyvlastněním majetku navrhovatelky. Takovouto podmínku by však dle názoru soudu nebylo možné – s ohledem na ústavní ochranu vlastnictví – akceptovat. Dle čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod je totiž vyvlastnění vlastnického práva možné ve veřejném zájmu, a to výhradně na základě **zákona** a za náhradu.
50. V rámci vypořádání tohoto návrhového bodu soud k dílčí námitce navrhovatelky, že podmínka dopadá cíleně na ni, a že tak v této části není změna územního plánu opatřením obecné povahy, nýbrž spíše individuálním správním aktem, dodává, že svým charakterem jde o námitku diskriminace, kterou, jak soud uvádí níže, nelze vznášet poprvé před soudem. Případné posouzení takovéto otázky v návrhu na zrušení (změny) územního plánu je podmíněno předchozím seznámením odpůrce s námitkami údajné diskriminace. Navíc sama skutečnost, že jsou to (údajně) právě jen dotčené pozemky ve vlastnictví navrhovatelky, na kterých lze vzhledem k jejich výměře uvedené množství sociálních bytů vystavět, ještě nečiní z rozporovaného regulativu správní rozhodnutí. Stanovená podmínka totiž nemá – na rozdíl od individuálního správního aktu – žádného adresáta. Váže primárně vlastníky pozemků, na něž tato regulace dopadá, kteří se však mohou v průběhu času měnit. Okruh adresátů je tak abstraktně vymezený. Jakkoliv tedy soud shledal důvod pro zrušení napadeného regulativu, námitka, že je v této části změna územního plánu materiálně správním rozhodnutím, není důvodná. I v této části změny územního plánu soud spatřuje opatření obecné povahy coby tzv. smíšený správní akt.

*Nedostatečné odůvodnění napadeného OOP*

51. V dalším návrhovém bodu navrhovatelka namítá, že změna územního plánu postrádá dostatečné odůvodnění.

52. Na tomto místě soud úvodem opětovně připomíná, že navrhovatelka zůstala v průběhu pořizování změny územního plánu zcela pasivní. Především je pak podstatné to, že námitky, které nyní vznáší před soudem, nepodala proti návrhu změny územního plánu, a nevyužila tedy možnosti jejich posouzení odpůrkyní, resp. pořizovatelem ještě před schválením napadeného OOP. Tím se navrhovatelka připravila i o vypořádání námitek v rozhodnutí o námitkách, které bývá zpravidla zakomponováno do obecné části odůvodnění (změny) územního plánu a na které je co do kvality odůvodnění kladen relativně vyšší standard ve srovnání s obecným odůvodněním územního plánu, resp. jeho změny. Nejvyšší správní soud totiž v minulosti dovodil, že na rozhodnutí o námitkách je třeba klást stejné požadavky jako na standardní rozhodnutí ve smyslu § 68 odst. 3 správního řádu, a to zejména co do přezkoumatelnosti odůvodnění (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010 - 169, č. 2266/2011 Sb. NSS). Jak dále uvedl i Ústavní soud v nálezu ze dne 8. 11. 2018, sp. zn. I. ÚS 178/15, samotné rozhodnutí o námitkách musí obsahovat odůvodnění odpovídající požadavkům § 68 odst. 3 správního řádu. V odůvodnění rozhodnutí o námitkách by měly být předkládány právní a skutkové důvody, pro něž je třeba z pozice veřejné moci zasáhnout do práv, povinností či zájmů konkrétních subjektů individualizovaných konkrétními námitkami.
53. Jak však dále z citovaného nálezu Ústavního soudu vyplývá, v obecné části odůvodnění (změny) územního plánu s ohledem na specifika územního plánování již takovou podrobnost vyžadovat nelze, jelikož to není s ohledem na rozsah otázek regulovaných územním plánem nebo jeho změnou ani myslitelné. Pokud by byly požadavky na vlastní odůvodnění (změny) územního plánu přemrštěné, ve svém důsledku by tím mohlo být územní plánování zcela paralyzováno. Povinností obce tedy není odůvodnit v obecné části odůvodnění každý jednotlivý dílčí parametr napadeného územního plánu či jeho změny, obzvláště jestliže vůči němu nesměřovala konkrétní námitka. Z § 68 odst. 3 správního řádu užitého přiměřeně podle § 174 odst. 1 správního řádu je zřejmé, že ve vlastním odůvodnění (změny) územního plánu nesmí chybět esenciální obsahové náležitosti odůvodnění běžného správního rozhodnutí. Byť vlastní odůvodnění (změny) územního plánu zásadně zůstává spíše v obecné rovině a není nutné, aby v něm až na zcela výjimečné případy byla odůvodněna příslušná regulace z pohledu každého dotčeného pozemku či všech řešených ploch, musí být i v něm uvedeny důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008 - 136, č. 1795/2009 Sb. NSS).
54. Soud tedy souhlasí s odpůrkyní, která tvrdí, že rozsah a podrobnost odůvodnění (změny) územního plánu odráží rozsah a podrobnost uplatněných námitek. Pokud však ten, kdo byl oprávněn proti návrhu (změny) územního plánu podat námitky, tyto vůbec neuplatní, musí se později spokojit s tím, že územní plán, resp. jeho změna nebude v odůvodnění vysvětlovat každý detail výrokové části. Současně má však pravdu navrhovatelka, která tvrdí, že regulativy změnou územního plánu stanovené „by měly alespoň v obecných rysech být přezkoumatelné a mělo by z nich být patrné, co jimi je sledováno a jaký je jejich účel.“ Prizmatem výše citované judikatury soud nahlížel na námitky nepřezkoumatelnosti jednotlivých částí napadeného OOP.
55. Navrhovatelka má za to, že odpůrkyní nebyla dostatečně odůvodněna podmínka pro výstavbu posuzovaná soudem již shora, tj. podmínka dodržení dohody s obcí o výstavbě 6



sociálních bytů, jakož ani ta část výroku napadeného OOP, v níž byly dílčí změnou Z2/12 pro plochu BB1 stanoveny nové podmínky prostorové regulace – podmínka, že „*bude kladen důraz na veřejný prostor a zeleň*“, a podmínka že bude „*vyčleněna plocha, sloužící jako veřejné prostranství (park nebo náměstí), která bude schopna naplňovat městotvornou funkci a bude podporovat společenské, sousedské soužití*“.

56. Co se týče podmínky dodržení smlouvy o výstavbě 6 sociálních bytů, již výše soud vysvětlil důvody její nezákonnosti. Důvodem pro zrušení napadeného OOP v části, kde byla tato podmínka stanovena, je však i nepřezkoumatelnost uvedeného regulativu pro nedostatek důvodů. Soud dává zapravdu navrhovatelce, že kromě toho, že v napadeném OOP není nikterak stanoveno, co by mělo být obsahem takovéto dosud neuzavřené smlouvy, což – jak soud uvedl shora – odporuje zásadě právní jistoty, tak v odůvodnění nelze ani v obecných rysech shledat důvod, proč se odpůrkyně k takovéto regulaci uchýlila. V celém odůvodnění změny územního plánu není o sociálním bydlení a o výstavbě sociálních bytů jediná zmínka. Toho si je zjevně vědoma i sama odpůrkyně, která ve vyjádření k návrhu opatrně připustila, že odůvodnění tohoto regulativu je „strohé“. Přesněji ale stav popsala navrhovatelka v replice. S ní soud souhlasí, že ve vztahu k této podmínce je odůvodnění „zcela neexistující“. Tato dílčí námitka je tak důvodná. Zároveň však soud podotýká, že nároky, které navrhovatelka na odůvodnění tohoto regulativu v návrhu vznáší, jsou příliš vysoké. Jak soud již uvedl, nelze po obci požadovat, aby v odůvodnění územního plánu vysvětlovala každý detail jeho výroku, nejsou-li proti navrhovanému řešení v průběhu pořizování (změny) územního plánu vzneseny námitky, neboť při takovýchto nárocích na odůvodnění by se proces tvorby (změny) územního plánu neúměrně prodloužil. Navrhovatelka tedy zjevně požaduje po odpůrkyni příliš, namítá-li, že ve změně územního plánu by mělo být (i přes nepodání námitek navrhovatelkou) odůvodněno, podle jakých pravidel by jí měla být poskytnuta náhrada za omezení jejího vlastnického práva, proč má být na ploše BB1 vystaveno právě šest sociálních bytů, či že není odůvodněno, proč je výstavba sociálních bytů vhodná právě na ploše BB1, a nikoliv např. na plochách bydlení na plochách *brownfields*.
57. Další dílčí námitky uplatněné v rámci tohoto návrhového bodu však soud shledal nedůvodnými. Odůvodnění, proč má být na ploše BB1 napříště kladen důraz na veřejný prostor a zeleň a proč má na ní být vyčleněna plocha sloužící jako veřejné prostranství, považuje soud za dostačující. Odpůrkyně na str. 15 odůvodnění napadeného OOP ve vztahu k dílčí změně Z2/12 konstatovala, že v důsledku probíhajících změn v území se změnilo těžiště obce. V jádru obce byla zahuštěna zástavba, pročez je zapotřebí klást v centru obce větší důraz na veřejné prostory sloužící společenským účelům (srov. bod 8 rozsudku). Na str. 9-10 napadeného OOP pak lze číst, že „[o]bec Líbeznice dlouhodobě pracuje na posílení kvality života obyvatel a obytného prostředí. Změna č. 2 toto úsilí podporuje m.j. rozšířením ploch veřejné zeleně, včetně zeleného prstence kolem obce.“ Soud je názoru, že při absenci jakýchkoliv námitek ze strany navrhovatelky v průběhu pořizování změny územního plánu lze takovéto odůvodnění napadené prostorové regulace plochy BB1 považovat za dostačující. Uvádí-li odpůrkyně, že „rozvoj veřejné zeleně a veřejného prostoru je leitmotivem celé napadené změny č. 2“, lze s ní – s ohledem na citaci uvedenou výše a s ohledem na další dílčí změny územního plánu – souhlasit. Například dílčími změnami Z2/13 a Z2/18 byly rozšířeny plochy veřejné zeleně (ZP) tvořící „zelený prstenec kolem obce“, který slouží jako park, dílčí změnou Z2/17 pak byly rozšířeny plochy veřejné zeleně (ZS) sloužící k rekreaci a sportu.

58. Namítá-li navrhovatelka nepřekoumatelnost nové prostorové regulace rovněž za použití argumentu, že „s ohledem na rozsah plochy Z2/12 chybí zdůvodnění, zda je možné tuto plochu ke stanovenému účelu vůbec využít tak, aby plnila svoji hlavní funkci, tedy bydlení“, opětovně soud uvádí, že bližšího vysvětlení prostorové regulace by se mohla navrhovatelka oprávněně dožadovat v rozhodnutí o námitkách, které ale nevznesla. Sama pak nepřináší argumenty, kterými by prokázala, že uvedenou plochu k danému účelu není možné reálně využít. Co se týče podmínky zhotovení územní studie, pro níž nejsou dle navrhovatelky ve změně územního plánu stanoveny žádné podrobnosti, uvádí soud ve shodě s odpůrkyní, že podmínku zpracování studie pro výstavbu na ploše BB1 obsahoval územní plán odpůrkyně již před nabytím účinnosti změny územního plánu. To ostatně nejlépe vyplývá ze srovnávacího textu, který je součástí textové části změny územního plánu (srov. str. 37 srovnávacího textu).
59. V rámci tohoto návrhového bodu navrhovatelka rovněž zmínila, že „[z] odůvodnění není vůbec patrné, zda bylo uvažováno i o jiných možnostech splnění zadání územního plánu. Zejména však chybí jakákoli, byť elementární, úvaha o přiměřenosti daných opatření. Čili zda schválená regulace má legitimní základ a je v daném případě zvoleno nejšetrnější řešení ke splnění stanovených cílů.“ I na tomto místě musí soud uvést, že navrhovatelka považuje – vzhledem ke své předchozí pasivitě – po odpůrkyni příliš. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 21. 8. 2020, č. j. 6 As 270/2019 - 38, „přiměřenost omezení individuálních práv nelze považovat za otázku, již by musel odpůrce při schvalování územního plánu u každého jednotlivého pozemku 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.“

#### *Diskriminace*

60. V dalším návrhovém bodu navrhovatelka tvrdí, že je vůči ní změna územního plánu diskriminační, neboť regulativy stanovené pro plochu BB1 mohly být stanoveny rovněž pro další plochy, které jsou dle navrhovatelky s plochou BB1 srovnatelné. Jedná se údajně o plochy bydlení na plochách *brownfields* (BW). Do návrhu navrhovatelka zakomponovala výřez z grafické části územního plánu odpůrkyně. Poukazuje přitom na to, že je z něj zřejmé, že plochy BW1 - BW4 jsou s plochou BB1 srovnatelné jak svým uspořádáním, tak umístěním.
61. Soud uvádí, že s uvedenou námitkou nemůže navrhovatelka před soudem uspět s ohledem na její předchozí právně neakceptovatelnou procesní pasivitu v procesu pořizování změny územního plánu. Navrhovatelka totiž v podstatě po soudu implicitně požaduje, aby v první linii posoudil, zda plocha BB1 je s plochami BW skutečně srovnatelná – ať už svým uspořádáním či svým umístěním, ačkoliv námitku údajné diskriminace před schválením napadeného OOP nikdy nevznesla. Byl by to tedy soud, který by se námitkou nepřiměřeného, resp. diskriminačního postupu zabýval poprvé. Jak však vyplývá z judikatury Nejvyššího správního soudu, posouzení přiměřenosti zásahu do vlastnického práva soudem (pátý krok algoritmu soudního přezkumu opatření obecné povahy – srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. 740/2006 Sb. NSS) je podmíněno předchozím seznámením odpůrce s důvody, pro něž má být sporné řešení nepřiměřeným zásahem do práv navrhovatelky, prostřednictvím námitek, v nichž je na potřebu takového

individuálního poměrování upozorněn a v nichž mu jsou k posouzení předloženy konkrétní důvody zpochybňující navrhované řešení. Nebyly-li odpovídající námitky podány, pak soudu v zásadě nezbyvá, než námitku nepřiměřenosti zásahu do práv navrhovatelky zamítnout bez věcného posouzení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2016, č. j. 10 As 183/2016 - 35). Uvedené vyplývá i ze shora citovaného rozsudku č. j. 6 As 270/2019 - 38, němž Nejvyšší správní soud uvedl, že *„je vyloučeno, aby přiměřenost omezení individuálních práv posuzoval správní soud při přezkumu územního plánu v první linii, v důsledku dosavadní pasivity navrhovatele, nadto s účastenstvím omezeným již jen na individuálního navrhovatele a odpůrce.“* Nejvyšší správní soud dále shrnul, že *„[j]akkoliv 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.). Soud je přesvědčen, že stejně jako nelze v rámci soudního přezkumu (změny) územního plánu poprvé zkoumat proporcionalitu přijatého řešení, neboť by tím byla popřena subsidiární povaha správního soudnictví, nelze ze stejného důvodu před soudem poprvé uplatnit ani námitku diskriminace, v níž se navrhovatelka dožaduje srovnávání vlastností a parametrů jednotlivých ploch. Takovéto námitky jsou nepřipustné pro nevyčerpání řádných opravných prostředků (srov. bod 11 rozsudku č. j. 6 As 270/2019 - 38).*

62. V rámci vypořádání tohoto žalobního bodu soud doplňuje, že se shoduje s odpůrkyní v názoru, že územní plánování je dynamický proces, a pokud navrhovatelka doposud nechávala své pozemky „ležet ladem“, zatímco v jiných částech obce došlo od přijetí územního plánu, resp. od jeho poslední změny k vývoji území, může se jednat o skutečnosti z hlediska územního plánování skutečně relevantní. Pokud tedy odpůrkyně v odůvodnění dílčí změny Z2/12 změny územního plánu konstatovala, že od roku 2015, kdy byla plocha BB1 v územním plánu definována, nebyly v inkriminované ploše zahájeny žádné kroky k naplnění hlavní funkce plochy, nejedná se dle názoru soudu o žádnou výtku ze strany odpůrkyně či snad poznámku svědčící o diskriminaci, ale o pouhé vyhodnocení vývoje v území, které je územnímu plánování vlastní.

#### *Rozpor se zadáním*

63. Co se týče argumentu, že změna územního plánu odporuje jejímu zadání, jedná se dle názoru soudu o takovou námitku, pro jejíž úspěšné uplatnění není předchozí pasivita navrhovatelky překážkou.
64. Navrhovatelka uvádí, že ze zadání změny územního plánu plyne, že dosavadní využití plochy BB1, tj. bydlení v bytových domech, nemělo doznat změn. Dále navrhovatelka upozorňuje na to, že zastupitelstvo odpůrkyně v zadání změny územního plánu pořizovateli uložilo, aby změnou územního plánu byly upraveny podmínky pro využití ploch BB, přičemž se mělo jednat o *„zvýšení podílu zeleně a posun funkce směrem ke komunitnímu využití, stále ale s převahou bydlení.“* Zadání však dle navrhovatelky nebylo dodrženo, a změna územního plánu tedy neodpovídá skutečné vůli zastupitelstva.
65. Předně navrhovatelka uvádí, že změnou územního plánu bylo doplněno jak hlavní využití ploch BB, tak i využití přípustné. Hlavní využití, v rámci něhož původně byly uvedeny jen *„bytové domy o maximálně třech nadzemních podlažích“*, bylo rozšířeno o *„stavby občanského*

*vybavení (např. klubovny, komunitní centra a denní stacionáře, knihovny apod.)“.* Mezi přípustným využitím jsou nově zařazeny „*hřiště a dětská hřiště*“. Soud však souhlasí s odpůrkyní v tom, že nově stanovené využití plochy BB1 navrhovatelku nikterak na jejích veřejných subjektivních právech nemůže zkrátit, neboť možnosti hlavního i přípustného využití dotčené plochy byly změnou územního plánu rozšířeny. Už jen z tohoto důvodu se jedná o námitky, k jejichž uplatnění navrhovatelce schází legitimace. Soud má navíc za to, že zadání, v němž zastupitelstvo odpůrkyně požadovalo pro plochy BB mj. „*posun funkce směrem ke komunitnímu využití, stále ale s převahou bydlení*“, bylo v zásadě dodrženo. Právě stavby občanského vybavení jako klubovny, knihovny či komunitní centra, stejně jako hřiště a dětská hřiště, které je napříště možné na ploše BB1 realizovat, dle názoru soudu požadavku na posun funkce směrem ke komunitnímu využití plně vyhovují.

66. Namítá-li navrhovatelka, že změna územního plánu nově nad rámec zadání zakotvila povinnost prověřit výstavbu na ploše BB1 územní studií, uvádí soud – již podruhé – ve shodě s odpůrkyní, že se jedná o podmínku prostorové regulace, která byla v územním plánu odpůrkyně stanovena již před nabytím účinnosti změny územního plánu.
67. Konečně pokud navrhovatelka tvrdí, že je v rozporu se zadáním změny územního plánu podmínka vyčlenění plochy sloužící jako veřejné prostranství, protože nebylo současně stanoveno, že převažující funkcí musí nadále zůstat bydlení, uvádí soud, že rovněž tato nově stanovená podmínka prostorové regulace odpovídá zadání, v němž byl akcentován požadavek na zvýšení podílu zeleně a požadavek posunu funkce ke komunitnímu využití. To, že i napříště může plocha BB1 sloužit především k bydlení, jasně vyplývá z toho, jak je i nadále definováno hlavní využití této plochy. Argumentuje-li navrhovatelka v replice, že „*[z]měna územního plánu toto zadání v zásadě ignoruje tím, že nestanovuje, jakým způsobem bude docíleno, aby v ploše bydlení převažovalo*“ a že „*[d]oplnění hlavního využití o stavby občanského vybavení ve spojení s regulativem povinnosti uzavřít smlouvu o výstavbě 6 sociálních bytů je fakticky zúžením možnosti navrhovatelky volně disponovat se svými pozemky, přestože zdánlivě se jedná o rozšíření*“, uvádí soud, že pokud má navrhovatelka dojem, že hlavní funkci – bydlení v bytových domech – bude nyní na dotčené ploše obtížné, ne-li nemožné naplnit (s ohledem na požadavek na vymezení veřejného prostranství a s ohledem na omezené prostorové možnosti), měla tuto námitku vznášet v průběhu pořizování změny územního plánu, a nechat tak pořizovatele změny územního plánu v rozhodnutí o námitkách zodpovědět, jak si zachování hlavní funkce při omezených prostorových možnostech představuje, nebo alespoň před soudem podrobně vysvětlit, z jakých konkrétních důvodů nelze hlavní funkci realizovat. To však navrhovatelka neučinila.
68. Soud konečně poznamenává, že i pokud by snad změna územního plánu ne zcela do detailu reflektovala požadavky vznesené zastupitelstvem odpůrkyně v zadání, neznamenalo by to nutně nezákonnost napadeného OOP, neboť proces pořizování územně plánovací dokumentace je dynamický, a jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010 - 169, č. 2266/2011 Sb. NSS, „*[z]adání změny územního plánu je pouze východiskem celého procesu, avšak stavební zákon nestanoví, že by výsledek tohoto procesu (tj. schválená změna územního plánu) měl obsahově plně korespondovat s obsahem zadání.*“
69. Tento návrhový bod jako celek tak není důvodný.

### Závěr a rozhodnutí o náhradě nákladů řízení

70. Jak vyplývá z výše uvedeného, soud zjistil, že napadená změna územního plánu je částečně zatížena vadou nezákonnosti, jakož i nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů, neboť podmínka stanovená pro výstavbu na plochách BB – dodržení dohody s obcí o výstavbě 6 sociálních bytů – jednak odporuje zásadě právní jistoty, jednak z odůvodnění napadeného OOP nevyplývá ani v hrubých rysech důvod, proč takováto podmínka byla pro inkriminovanou plochu do výrokové části změny územního plánu zakomponována. Naproti tomu soud dospěl k závěru o nedůvodnosti zbytku návrhových bodů. Soud neshledal, že by odpůrkyně navrhovatelku zkrátila na jejích procesních právech tím, že by s ní jednala „netransparentně“. Skutečnost, že navrhovatelka proces pořizování změny územního plánu nezaznamenala a že proti návrhu změny územního plánu nepodala námitky, nelze přičítat k tíži odpůrkyně. Pokud snad odpůrkyně navrhovatelce při společných jednáních či v e-mailové korespondenci „tajila“, že je pořizována změna územního plánu, není tato skutečnost rozhodující, neboť to byla navrhovatelka, která si měla hledět svých práv. Soud dále dospěl k závěru, že nově stanovené podmínky prostorové regulace pro plochy BB jsou v napadeném OOP – s ohledem na absenci navrhovatelkou vznesených námitek proti návrhu změny územního plánu – dostačujícím způsobem odůvodněny. Navrhovatelka neuspěla ani s námitkou údajné diskriminace, jíž se soud odmítl blíže zabývat s ohledem na zásadu subsidiarity správního soudnictví. Konečně soud nepřisvědčil navrhovatelce ani v tom, že by změna územního plánu odporovala jejímu zadání.
71. S ohledem na výše uvedené soud napadenou změnu územního plánu zrušil podle § 101d odst. 2 věty první s. ř. s. pro vadu spočívající v nezákonnosti a nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů, avšak toliko v jeho dílčí části, konkrétně v části, v níž byla dílčí změnou Z2/12 pro plochy BB stanovena v textové části změny územního plánu v podkapitole F.2 podmínka, která zní: *„výstavba je podmíněna dodržáním dohody s obcí o výstavbě 6 sociálních bytů“*, a to pouze ve vztahu k pozemkům p. č. st. 76/2, 416, 417 a 422 v katastrálním území Líbeznice. Věcná legitimace navrhovatelky je totiž omezena rozsahem jejího vlastnického práva k nemovitým věcem, a soud proto přistoupil ke zrušení tohoto regulativu pouze ve vztahu k výše vyjmenovaným pozemkům, jejichž vlastnictvím navrhovatelka odůvodnila svoji věcnou legitimaci (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2021, č. j. 1 As 505/2019 - 74, bod 44). Důvod pro zrušení jakýchkoliv jiných částí napadeného OOP soud pro nedůvodnost návrhových bodů neshledal, a proto návrh ve zbytku zamítl.
72. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 věty druhé s. ř. s., dle které platí, že měl-li účastník řízení ve věci úspěch jen částečný, přizná mu soud právo na náhradu poměrné části nákladů. Navrhovatelka, která se návrhem domáhala zrušení podkapitoly F.2 textové části změny územního plánu v rozsahu změn dotýkajících se ploch BB (a vedle toho též jediné poznámky v podkapitole F.1), uspěla se svým návrhem toliko v části, neboť soud zrušil pouze jedinou napadeným OOP stanovenou podmínku. Ve zbylé části byla procesně úspěšná naopak odpůrkyně. Míru procesního úspěchu navrhovatelky nelze kvantifikovat. Je nesporné, že odpůrkyně nezákonně zasáhla do jejích práv, a ta se tedy důvodně domáhala soudní ochrany. Na druhou stranu navrhovatelka nesprávně vystihla rozsah, v němž byl její návrh důvodný. Soud proto považuje za spravedlivé takové rozhodnutí o náhradě nákladů řízení, podle něhož nemá toto právo žádný z účastníků.

**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 nejbližze následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů 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](http://www.nssoud.cz).

Praha 6. října 2022

**Mgr. Jan Čížek, v. r.**

předseda senátu