



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

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

navrhovatelky:

VALDEKO s. r. o.
sídlem Ostrovského 253/3, Praha 5
zastoupené advokátem Mgr. Jiřím Nezhybou
sídlem Údolní 33, Brno

proti

odpůrkyni:

obec Dobříč
sídlem Dobříč 10
zastoupené advokátem JUDr. Martinem Šenkýřem
sídlem Na Viničních horách 1834/24, Praha 6

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy č. 1/2021/OOP – Územního plánu obce Dobříč vydaného usnesením Zastupitelstva obce Dobříč ze dne 20. 10. 2021, č. 14/18/22,

takto:

- I. Opatření obecné povahy č. 1/2021/OOP – Územní plán obce Dobříč vydané usnesením Zastupitelstva obce Dobříč ze dne 20. 10. 2021, č. 14/18/22, se zrušuje v rozsahu, v němž v grafické části vymezuje na pozemku parc. č. 42/1 v k. ú. Dobříč u Prahy zemědělskou plochu (NZ) na území, jež bylo v předchozím územním plánu obce Dobříč zahrnuto do zastavitelných ploch pro bydlení se živnostmi jako rozvojová plocha č. 14.

- II. Odpůrkyně je povinna zaplatit navrhovatelce náhradu nákladů řízení ve výši 21 456 Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce navrhovatelky Mgr. Jiřího Nezhyby, advokáta.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a obsah návrhu

1. Navrhovatelka se návrhem podle části třetí, hlavy druhé, dílu sedmého zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) domáhá, aby soud zrušil opatření obecné povahy označené v záhlaví (dále též „napadené OOP“) v grafické části v rozsahu vymezení zemědělské plochy (NZ) na pozemku parc. č. 42/1 v k. ú. Dobříč u Prahy (všechny dále uvedené pozemky se nacházejí v tomtéž katastrálním území) v míře, v níž byl zahrnut v předchozím územním plánu odpůrkyně mezi zastavitelné plochy pro bydlení se živnostmi (v předchozím územním plánu byla dotčená část pozemku označena jako rozvojová plocha č. 14; v napadeném OOP je označena jako N5).
2. Ke své aktivní legitimaci k podání návrhu navrhovatelka uvedla, že vlastní podíl na pozemku parc. č. 42/1 ve výši 1595/10000. Jejím záměrem bylo využít pozemek k výstavbě rodinných domů. Tento záměr byl v souladu s předchozím územním plánem – pozemek se v rozsahu rozvojové plochy č. 14 nacházel v zastavitelných plochách pro bydlení se živnostmi (mimo rozvojovou plochu č. 14 se část pozemku nacházela v ploše č. 15 určené pro zemědělsko-hospodářské provozy a zbylá část v nezastavitelné ploše). Navrhovatelka je přesvědčena, že k vymezení plochy NZ na daném pozemku došlo v rozporu se zákonem, svévolně a v úmyslu zamezit jí v realizaci záměru bez náležitého odůvodnění.
3. Navrhovatelka započala kroky k realizaci záměru již na podzim 2019, kdy uzavřela s architektkou smlouvu o dílo, jejímž předmětem bylo zpracování parcelace pro územní řízení o dělení pozemku. Následně dne 27. 5. 2020 doručila Městskému úřadu Rudná (dále jen „stavební úřad“) žádost o vydání rozhodnutí o dělení nebo scelování pozemků. Téhož dne doručila Městskému úřadu Černošice (dále jen „orgán územního plánování“) žádost o stanovisko k souladu navrženého dělení pozemků s platnou územně plánovací dokumentací. Orgán územního plánování vydal dne 22. 9. 2020 stanovisko, podle kterého je záměr přípustný za podmínky, že současně s dělením pozemků bude umístěna veřejně přístupná komunikace, která zajistí dopravní napojení nově oddělených pozemků. Projektová dokumentace pro účely rozhodnutí o dělení pozemku byla vyhotovena rovněž v září 2020. Navrhovatelka nechala zpracovat také projektovou dokumentaci pro vydání územního rozhodnutí na stavbu určenou k dopravní obslužnosti a dne 30. 11. 2020 zaslala stavebnímu úřadu doplnění žádosti o vydání územního rozhodnutí o dělení pozemku, v němž ji rozšířila o žádost o vydání územního rozhodnutí o umístění stavby: komunikace, veřejné osvětlení, dešťová kanalizace, překládka SEK (optický kabel), přestavba stávajícího silničního propustku včetně vyústění do stávající vodoteče a úpravy silničního rigolu včetně terénních úprav. V návaznosti na výzvu stavebního úřadu k doplnění žádosti navrhovatelka zaslala dne 14. 1. 2021 obecnímu úřadu odpůrkyně žádost o stanovisko k projektové dokumentaci, neboť odpůrkyně je vlastníkem dotčených pozemků parc. č. 42/5 a parc. č. 325/1 a vlastníkem kanalizační sítě. Odpůrkyně však dosud nereagovala.
4. V průběhu plánování navrhovatelčina záměru začala odpůrkyně pořizovat nový územní plán. V návrhu přitom zařadila dotčený pozemek mezi plochy zemědělské. Navrhovatelka

vznesla proti takovému zařazení nejprve dne 6. 11. 2019 připomínky a následně dne 7. 2. 2021 námitky, v nichž žádala, aby byla zachována dosavadní zastavitelnost pozemku v rozsahu rozvojové plochy č. 14.

5. Navrhovatelka předně namítá, že napadeným OOP došlo k zásahu do jejího legitimního očekávání, neboť se zcela zásadním způsobem změnilo funkční využití sporné části pozemku. Navrhovatelka nabyla s ohledem na předchozí územní plán legitimní očekávání, že na pozemku bude možné (za souhlasu dotčených orgánů) realizovat určitý typ výstavby. Na základě této skutečnosti se rozhodla k rozdělení pozemku na jednotlivé parcely, na nichž zamýšlela výstavbu rodinných domů. Legitimní očekávání navrhovatelky pak bylo podpořeno i souhlasným stanoviskem orgánu územního plánování. Ze schváleného zadání napadeného OOP přitom nevyplývalo, že by hrozilo budoucí omezení zastavitelnosti pozemku. O tom se navrhovatelka dozvěděla až v září 2019 z návrhu napadeného OOP pro společné jednání. Námitky navrhovatelky nebyly odpůrkyní řádně vypořádány (v podrobnostech viz dále).
6. Napadené OOP zcela zamezuje realizaci navrhovatelčina záměru, a představuje tak zásah do jejího vlastnického práva, přičemž tento zásah nebyl odpůrkyní ničím odůvodněn a je projevem její libovůle. Odůvodnění napadeného OOP na str. 6 a 7 zdůvodňuje redukci zastavitelných ploch značnou naddimenzovaností a extenzitou rozvoje bydlení podle předchozího územního plánu. Tato argumentace však ve vztahu k vypuštění lokality N5 o rozloze 0,63 ha ze zastavitelných ploch nemůže obstát, jestliže je současně napadeným OOP nově vymezena zastavitelná plocha Z1 o rozloze 2,08 ha (viz stranu 32 odůvodnění napadeného OOP).
7. V důsledku změny funkčního využití dotčené části pozemku došlo také ke snížení jeho tržní hodnoty a vzniku značné majetkové újmy v souvislosti s již vynaloženými finančními prostředky na realizaci záměru, které ke dni podání návrhu činí přibližně 64 844 Kč (jedná se o náklady na parcelaci, na dosavadní údržbu pozemku s vidinou realizace záměru a na projektovou dokumentaci).
8. Navrhovatelka v této souvislosti odkázala na judikaturu Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“) týkající se ochrany legitimního očekávání a principu kontinuity územního plánování. Zdůraznila, že podle rozsudku NSS ze dne 29. 1. 2020, č. j. 9 As 171/2018-50, bodu 56, musí mít dotčené osoby možnost spolehnout se na určitou stálost územně plánovací dokumentace, respektive kontinuitu jejího vývoje, protože jediné tak jí mohou přizpůsobit své záměry. Vynětí dotčené části pozemku ze zastavitelných ploch principu kontinuity územního plánování nevyhovuje, a je proto nezákonné.
9. Podle navrhovatelky není zcela zřejmé, proč má být pozemek nově jako celek zařazen do ploch NZ. Od doby pořízení předchozího územního plánu nedošlo k žádné objektivní změně okolností, která by změnu zastavitelnosti odůvodňovala. Z napadeného OOP není patrna potřeba změny oproti předchozímu územnímu plánu.
10. Postup odpůrkyně navrhovatelka považuje též za diskriminační ve srovnání s vlastníky jiných nemovitostí (srov. plochy Z1, Z2 a Z3, přičemž pozemek parc. č. 201/1 v ploše Z2 je ve vlastnictví odpůrkyně a je zařazen do plochy SV). Napadené OOP tedy jiné plochy ponechává jako zastavitelné, a navíc zastavitelné plochy i nově vymezuje. Zásah do vlastnického práva navrhovatelky nelze považovat za legitimně odůvodněný a nezbytný při zachování požadavku maximální ochrany práv dotčených osob. Odpůrkyně se snaží

navrhovatelčin záměr zablokovat, ačkoliv svůj pozemek v napadeném OOP zahrnuje mezi zastavitelné plochy SV.

11. Odůvodnění navíc obsahuje několik nesrovnalostí, na které navrhovatelka upozorňovala již v námitkách. Odpůrkyně ve vypořádání námitek uvedla, že do napadeného OOP „nebyly z ÚPnSÚ Dobříč převedeny žádné funkční plochy označené ve výkresu č. 2 *FUNKČNÍ VYUŽITÍ ÚZEMÍ*“ grafické části ÚPnSÚ Dobříč jako „rezerva pro bydlení se živnostmi“, „rezerva pro zemědělsko hospodářské provozy“, „rezerva pro průmyslové plochy“, „rezerva pro sportovní plochy“, ale i „plochy určené k zalesnění“. U všech těchto funkčních ploch nebyl zájem za celých 25 let, co platí ÚPnSÚ Dobříč na jejich využití, nebyl o ně zájem, tzn., že vypuštěním ploch nebyl dotčen pouze pozemek parc. č. 42/1, k. ú. Dobříč u Prahy, ale řada dalších pozemků, nejedná se proto o diskriminační a neproporcionální opatření, ale o systémové opatření v souladu s očekávaným rozvojem obytné zástavby obce Dobříč.“ Odpůrkyně však zcela nesprávně vykládá pojem „rezerva“ uvedený v předchozím územním plánu. Tento pojem byl používán ve smyslu rezervy ke stabilizovaným plochám, tj. vedle stabilizovaných ploch byly označeny plochy rezerv. Vypuštění dotčené části pozemku ze zastavitelných ploch nelze odůvodnit pouze tím, že navrhovatelka neměla během 25 let zájem na jeho využití, protože navrhovatelka nabyla pozemek až v roce 2002. Jednání předchozích vlastníků jí nelze klást k tíži.
12. Dále odpůrkyně v odůvodnění uvedla, že zastavitelné plochy Z1, Z3 a Z4 „arondují“ stávající obytné zastavěné území v plochách SV a přirozeně rozšiřují zastavěné území obce vůči volné krajině v dosahu stávající veřejné infrastruktury. Ponechání dotčené části navrhovatelčina pozemku v zastavitelné ploše by však nemělo za následek vznik lokality odtržené od struktury obce, neboť přímo sousedí s pozemky zařazenými do plochy SV. A to na rozdíl od plochy Z2, v níž se nachází pozemek ve vlastnictví odpůrkyně. Tato plocha je umístěna samostatně jižně od obytné zástavby a současně je z několika stran oddělena od okolí korytem vodního toku.
13. Odpůrkyně odůvodnila ponechání plochy Z2 v zastavitelné ploše tím, že konkrétní záměr na zastavění této lokality sice v současnosti není, ale jedná se o určitou rezervu pro rozvojové záměry odpůrkyně, ať již obytného charakteru, nebo charakteru občanské vybavenosti. Odpůrkyně tedy nevyloučila ponechání svého pozemku v zastavitelné ploše jako rezervy pro záměry obytného charakteru. S ohledem na předchozí postup odpůrkyně se navíc navrhovatelka obává, že argument občanskou vybaveností je účelový. Odpůrkyně měla k dispozici pozemky v rozvojových plochách občanské vybavenosti, kde měla být umístěna škola. Jejich určení však změnila na plochy pro bydlení se živnostmi a následně prodala soukromým vlastníkům.
14. Odůvodnění napadeného OOP na str. 34 uvádí, že „nově navržená zastavitelná plocha Z2 se nachází z větší části (55,29 %) na půdě s třídou ochrany IV. Zbytek náleží k třídě ochrany II.“ S tímto však nelze souhlasit, a to nejen z důvodu veřejně dostupných zdrojů (eKatalog BPEJ), ale i z důvodů uvedených přímo v napadeném OOP (srov. odůvodnění na str. 32), které je z tohoto důvodu vnitřně rozporné. Ve skutečnosti představuje plocha Z2 ze dvou třetin zábor půdy chráněné v rámci I. třídy ochrany zemědělského půdního fondu (dále jen „ZPF“).
15. Zařazení sporného pozemku v napadeném OOP není objektivním, racionálním a věcně správným způsobem odůvodněno. Ve vypořádání námitek odpůrkyně uvedla pouze zástupné a účelové důvody. Nelze z něj seznat, proč odpůrkyně považuje navrhovatelčiny

námítky za liché, mylné nebo vyvrácené. Paušálně pojaté odůvodnění nemůže obstát, a napadené OOP je proto nepřezkoumatelné.

16. Zvolené řešení je nepřiměřené a nesplňuje judikaturou NSS formulovaný požadavek proporcionality zásahu do práv. Představuje naopak zcela zásadní zásah do navrhovatelčina vlastnického práva, neboť jak již bylo výše uvedeno, v důsledku zvoleného řešení dojde ke snížení tržní ceny pozemku a navrhovatelka nebude moci realizovat svůj záměr, na který již navíc vynaložila určité finanční prostředky. Tento zásah přitom není relevantně odůvodněn. Navíc odpůrkyní zamýšleného cíle bylo možné dosáhnout i jiným způsobem, neboť odpůrkyně mohla na pozemku omezit výstavbu pouze částečně. Měla vzít také v úvahu dosavadní kroky navrhovatelky, o kterých věděla minimálně od doby podání připomínek.

II. Vyjádření odpůrkyně a replika navrhovatelky

17. Odpůrkyně navrhla zamítnutí návrhu. Uvedla, že pořízení nového územního plánu schválilo zastupitelstvo odpůrkyně již dne 11. 5. 2016 a téhož dne byla veřejnou vyhláškou oznámena možnost podávání návrhů na pořízení nového územního plánu nebo návrhů na provedení změn v území oproti tehdy platnému územnímu plánu. K návrhu zadání navrhovatelka žádnou připomínku neuplatnila a neúčastnila se ani projednávání návrhu zadání, kde se rozhodovalo o vypuštění „rezerv“.
18. Vymezení plochy č. 14 bylo v předchozím územním plánu vnitřně rozporné. Podle jeho výkresu č. 2 „*Funkční využití území*“ se mělo jednat o funkční plochu „*rezerva pro bydlení se živnostmi*“, ale ve výkresu č. 6 „*Regulativy zástavby*“ byla plocha č. 14 vymezena jako „*Rozvojové území – bydlení se živnostmi výrobního nebo zemědělského charakteru*“. Podle schématu „*Etapizace bytové zástavby*“, které bylo součástí výkresu č. 6, byla rozvojová plocha č. 14 vymezena jako „*druhá etapa*“, pro kterou platila podmínka č. 2 („*Bude dodržena etapizace výstavby, to znamená, že souhlas pro výstavbu v další etapě bude vydán teprve po vyčerpání kapacity předchozí etapy*“) souhlasného stanoviska Okresního úřadu Praha-západ, odboru životního prostředí, ze dne 2. 10. 1995, č. j. ŽP 3417/95.
19. Na základě zadání napadeného OOP již nebyl sledován rozvoj obce na východ směrem do volné krajiny. Východní okraj obce byl ukončen na hranici zastavěného území, tedy na východní hranici stabilizovaných ploch. Do nového územního plánu nebyly převedeny žádné funkční plochy, které byly v předchozím územním plánu ve výkresu č. 2 „*Funkční využití území*“ označeny jako „*rezerva pro bydlení se živnostmi*“, „*rezerva pro zemědělsko hospodářské provozy*“, „*rezerva pro průmyslové plochy*“, „*rezerva pro sportovní plochy*“, ale i jako „*plochy určené k zalesnění*“. U všech těchto funkčních ploch nebyl zájem na jejich využití za celých 25 let platnosti předchozího územního plánu. Vypuštěním uvedených ploch tedy nebyl dotčen pouze pozemek parc. č. 42/1, ale také řada dalších pozemků, nejedná se proto o diskriminační a neproporcionální opatření, ale o systémové opatření v souladu s očekávaným rozvojem obytné zástavby obce.
20. Navrhovatelkou namítaný rozpor se zákonem č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně ZPF“) je irelevantní, neboť ve vztahu k ploše, v níž se nachází navrhovatelčin pozemek, nebylo dotčení ZPF vyhodnocováno, z tohoto důvodu proto orgán ochrany ZPF nemohl na námítku navrhovatelky reagovat.

21. Napadené OOP není změnou předchozího územního plánu, neplatí proto kontinuita dříve vydaných závazných stanovisek dotčených orgánů podle § 4 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“). Potřeba zastavitelných ploch vymezených na ZPF musí být odůvodněna podle zásad plošné ochrany ZPF. Na vymezení zastavitelných ploch na zemědělské půdě I. třídy ochrany v předchozí ploše č. 14 nebyl shledán veřejný zájem, který by převyšoval zájem na ochraně ZPF, zvláště když byla daná plocha 25 let bez využití. Na tom nic nemění navrhovatelčina náhlá aktivita od počátku roku 2020 související patrně se zveřejněním návrhu pro společné projednání v listopadu 2019. Při vymezování zastavitelných ploch v návrhu odpůrkyně postupovala v souladu s podmínkami ochrany podle vyhodnocení výsledků fáze společného projednání. K návrhu bylo vydáno také souhlasné stanovisko orgánu posuzování vlivů na životní prostředí, přičemž zemědělská půda je bezpochyby součástí životního prostředí.
22. K námitkám svévolného a diskriminačního postupu a porušení legitimního očekávání a principu proporcionality odpůrkyně uvedla, že jakožto veřejnoprávní korporace musí zajistit svůj rozvoj, veřejnou infrastrukturu a urbanistickou koncepci tak, aby plnění cílů a úkolů územního plánování bylo účelné, hospodárné a v zájmu občanů obce. Zastavitelné plochy Z1, Z3 a Z4 „arondují“ stávající obytné zastavěné území (plochy SV) a přirozeně jej rozšiřují. Zastavitelná plocha Z2 (také v ploše SV) je ve vlastnictví odpůrkyně a napadené OOP umožňuje její variabilní využití, k realizaci např. sociálního bydlení či veřejné infrastruktury občanského charakteru nebo jako veřejné prostranství. Pokud má obec takový pozemek k dispozici, není důvod, aby se jeho zastavitelnosti zbavovala, neboť má přednostně zajišťovat veřejné funkce, které může u vlastního pozemku bez problému zajišťovat, zatímco u pozemku navrhovatelky nikoliv. Zastavitelná plocha Z2 dotváří zástavbu na jihu obce a umožňuje odloučenou zástavbu kolem rybníka více začlenit do struktury obce. Výhodou dané lokality je návaznost na přírodně hodnotné plochy podél potoka a na navrženou cyklostezku jižně od obce.
23. K navrhovatelkou zmíněné hrozbě vymáhání škody odpůrkyně odkázala na § 102 stavebního zákona, který vyžaduje splnění řady podmínek. Náhrada vlastníkovu nenáleží, jestliže ke zrušení zastavitelnosti pozemku došlo po uplynutí 5 let od nabytí účinnosti územního plánu, který zastavění dotčeného pozemku umožnil, ledaže nabylo účinnosti rozhodnutí o umístění stavby nebo územní souhlas pro stavbu a toto rozhodnutí nebo souhlas jsou platné.
24. Na podporu svých tvrzení odpůrkyně navrhla vyslechnout jako svědka architekta Ing. Ladislava Vícha.
25. Navrhovatelka v replice namítla, že jí odpůrkyně nedůvodně vytýká pasivitu v procesu pořizování napadeného OOP, neboť z návrhu zadání nebyl patrný záměr odpůrkyně vypustit dosavadní plochy rezerv. Text zadání obsahoval pouze zmínku, že budou prověřovány zastavitelné plochy podle předchozího územního plánu. Změna využitelnosti navrhovatelčina pozemku byla zřejmá až z návrhu pro společné projednání, k němuž navrhovatelka uplatnila připomínku a následně i námitku. Nejedná se tedy o situaci, kdy by pasivita vlastníka pozemku bránila soudnímu přezkumu proporcionality.
26. Také tvrzení odpůrkyně, že nebyly převedeny žádné plochy rezerv, není pravdivé, neboť plocha č. 25 ve vlastnictví odpůrkyně, která byla v předchozím územním plánu označena také jako rezerva pro bydlení se živnostmi, byla v novém územním plánu zachována jako

zastavitelná plocha (plocha Z2). Nelze proto tvrdit, že vypuštění navrhovatelčina pozemku ze zastavitelných ploch bylo systémovým opatřením. Postup odpůrkyně byl naopak neodůvodněný a diskriminační. Dále navrhovatelka zopakovala, že také předchozí plocha č. 14 sousedí s pozemky zařazenými do ploch SV. Ponechání této plochy jako zastavitelné by tedy bylo logickým řešením, na rozdíl od plochy Z2.

27. K tvrzení odpůrkyně o irelevantnosti namítaného rozporu se zákonem o ochraně ZPF navrhovatelka uvedla, že neargumentovala ochranou půdy ve vztahu ke svému pozemku, ale ve vztahu k lokalitě Z2. Ve vztahu k této ploše namítala také vnitřní rozpor napadeného OOP, neboť na str. 34 odůvodnění je uvedeno, že se tato plocha nachází z větší části (55,29 %) na půdě IV. třídy ochrany. Toto tvrzení však neodpovídá skutečnosti, neboť ve skutečnosti plocha Z2 představuje ze dvou třetin zábor půdy I. třídy ochrany.

III. Jednání před soudem

28. Při jednání dne 27. 6. 2022 účastníci setrvali na svých procesních stanoviscích a odkázali na písemná podání.
29. Pokud jde o důkazní návrhy, soud neprovedl dokazování těmi listinami, které jsou součástí předloženého spisového materiálu, neboť správním spisem se dokazování neprovádí a z jeho obsahu správní soud bez dalšího vychází. Součástí správního spisu byly i relevantní části předchozího územního plánu, zejména výkresy č. 2 a č. 6 (viz dále bod 48). Zbývajících navrhovatelkou navrženými listinami soud důkaz neprováděl, neboť se jednalo v zásadě pro účely výroku rozsudku o důkazy nadbytečné, jejichž provedení by nemohlo na níže uvedených závěrech soudu nic změnit. Z téhož důvodu soud nevyhověl ani návrhu odpůrkyně na výslech svědka architekta Ing. L. V., u něhož ostatně odpůrkyně ani neupřesnila, k jakým konkrétním skutečnostem jeho výslech navrhuje.

IV. Posouzení věci soudem

30. Soud ověřil, že návrh je po obsahové stránce bez vad (§ 101b odst. 2 s. ř. s.) a byl podán včas (§ 101b odst. 1 s. ř. s.; napadené OOP nabylo účinnosti dne 5. 11. 2021 a návrh byl podán dne 30. 3. 2022) osobou k tomu oprávněnou (§ 101a odst. 1 s. ř. s.; viz dále bod 31). Soud proto návrh věcně projednal, a to v rozsahu uplatněných návrhových bodů (§ 101d odst. 1 s. ř. s.). Vycházel přitom ze skutkového a právního stavu ke dni vydání napadeného OOP (§ 101b odst. 3 s. ř. s.).
31. Aktivní procesní legitimaci navrhovatelka dovozuje z vlastnictví podílu na pozemku nacházejícím se v katastrálním území Dobříč u Prahy (viz výše bod 2), které soud ověřil za použití aplikace Nahlížení do katastru nemovitostí (www.cuzk.cz), přičemž není pochyb o tom, že tento pozemek je regulován napadeným OOP a je jako celek zařazen do nezastavitelné plochy NZ. S ohledem na tuto skutečnost a na obsah námitek je dotčení na právech navrhovatelky (zejm. vlastnickém právu) přinejmenším myslitelné, aktivní procesní legitimace navrhovatelky k podání návrhu je proto dána.
32. Návrh na zrušení části napadeného OOP je důvodný.
33. Při posouzení důvodnosti návrhu soud vyšel z ustálené judikatury, která vymezila míru, v níž jsou správní soudy oprávněny zasahovat do procesu územního plánování. Podle usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS, je podmínkou zákonnosti územního plánu mimo jiné i to, že veškerá omezení

vlastnického práva mají ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody a jsou činěna jen v nezbytně nutné míře, nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle, což představuje zásadu subsidiarity a minimalizace zásahu. Za předpokladu dodržení uvedené zásady může územním plánem dojít k omezením vlastníka v území regulovaném tímto plánem, nepřesáhnou-li spravedlivou míru; taková omezení nevyžadují souhlasu dotyčného vlastníka a ten je povinen strpět je bez náhrady. V bodě 47 citovaného usnesení pak Nejvyšší správní soud dále dovodil, že „[ú]zemní plán reguluje možné způsoby využití určitého území. V tomto smyslu představuje významný, byť ve své podstatě spíše nepřímý zásah do vlastnického práva těch, jejichž nemovitosti tomuto nástroji právní regulace podléhají, neboť dotyční vlastníci mohou své vlastnické právo vykonávat pouze v mezích přípustných podle územního plánu. Znamená to především, že jsou omezeni v tom, co se svým pozemkem či stavbou do budoucna mohou činit, na přípustné varianty využití jejich nemovitostí, jež vyplývají z územního plánu. V tomto smyslu může územní plán představovat zásadní omezení ústavně zaručeného práva vlastnit majetek, jenž je jedním ze základních pilířů, na nichž již po staletí stojí západní civilizace a její svobodný rozvoj. Zásahy do vlastnického práva proto musí mít zásadně výjimečnou povahu, musí být prováděny z ústavně legitimních důvodů a jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle a být činěny na základě zákona.“

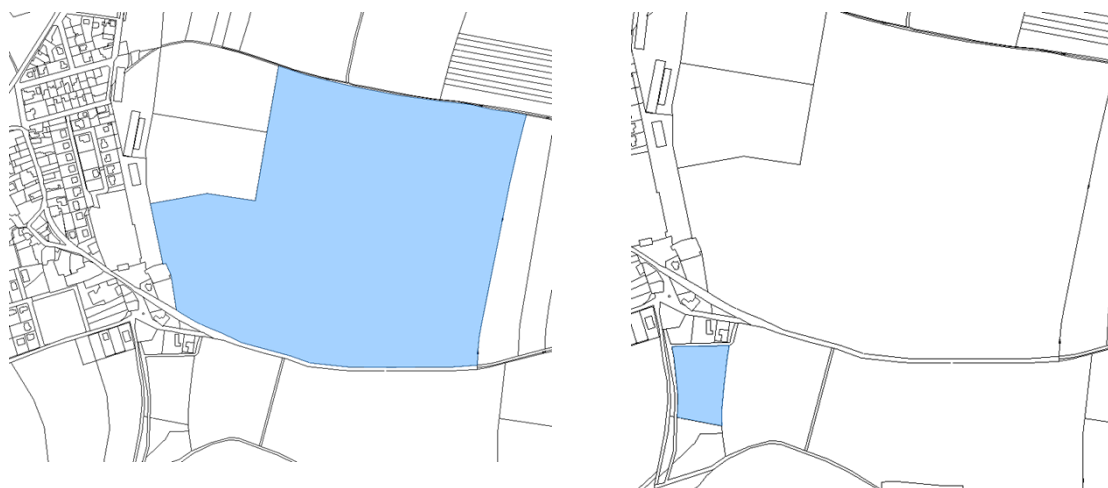
34. Jak tedy lze z citované judikatury dovodit, hodnocení proporcionality (s nímž souvisí podstatná část navrhovatelčiných námitek) napadeného opatření obecné povahy představuje nedílnou součást jeho soudního přezkumu, přičemž v případě územního plánování především není možné připustit zásahy do vlastnického práva vykazující znaky diskriminace, „nerozumnosti“ či libovůle. K tomu soud doplňuje, že územní plán, ať je jeho obsah jakýkoliv, vždy představuje zásah do vlastnického práva, neboť stanoví meze jeho výkonu.
35. Dále podle rozsudku NSS ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, č. 1462/2008 Sb. NSS, v procesu územního plánování „jde o vyvážení zájmů vlastníků dotčených pozemků s ohledem na veřejný zájem, kterým je v nejširším slova smyslu zájem na harmonickém využití území. Tato harmonie může mít nescíslně podob a ve své podstatě nebude volba konkrétní podoby využití určitého území výsledkem ničeho jiného než určité politické procedury v podobě schvalování územního plánu, v níž je vůle politické jednotky, která o něm rozhoduje, tedy ve své podstatě obce rozhodující svými orgány, omezena, a to nikoli nevýznamně, požadavkem nevybočení z určitých věcných (urbanistických, ekologických, ekonomických a dalších) mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování. Uvnitř těchto mantinelů však zůstává vcelku široký prostor pro autonomní rozhodování příslušné politické jednotky. Jinak řečeno – není úkolem soudu stanovovat, jakým způsobem má být určité území využito; jeho úkolem je sledovat, zda příslušná politická jednotka (obec) se při tvorbě územního plánu pohybovala ve shora popsanych mantinelech. Bylo-li tomu tak, je každá varianta využití území, která se takto „vejde“ do mantinelů územního plánování, akceptovatelná a soud není oprávněn politické jednotce vnucovat variantu jinou. Soud brání jednotlivce (a tím zprostředkovaně i celé politické společnosti) před excesy v územním plánování a nedodržením zákonných mantinelů, avšak není jeho úkolem sám územní plány dotvářet.“
36. Úkolem soudu tak není určovat, jakým způsobem má být určité území využito, a aktivně tak dotvářet územní plánování, ale pouze korigovat extrémy. V procesu územního plánování dochází k vážení řady zájmů soukromých i veřejných a výsledkem pak musí být

rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými při zachování právem předvídané proporcionality a ochrany základních práv před svévolnými a excesivními zásahy. Přijetí konkrétního územního plánu, tedy obecné rozhodnutí o distribuci zátěže v rámci určitého území, je při zachování výše zmíněných zásad politickou diskrecí konkrétního zastupitelského orgánu územní samosprávy a vyjadřuje realizaci práva na samosprávu konkrétního územního celku. Úlohou soudu je bránit jednotlivce před excesy v územním plánování, nikoliv územní plány dotvářet či věcně regulovat. Soudům proto nepřísluší přezkoumávat, zda byl pro určitý pozemek zvolen nejvhodnější způsob funkčního využití či regulace (viz např. rozsudek NSS ze dne 30. 10. 2020, č. j. 10 As 197/2019-46, a judikaturu tam citovanou).

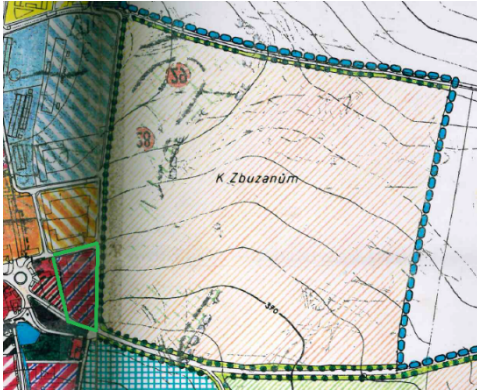
37. Nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonných věcných rozhodnutí územní samosprávy by byly porušením ústavních zásad o dělbě moci (rozsudek NSS ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010-103, č. 2552/2012 Sb. NSS). Ze zásady zdrženlivosti pak plyne, že ke zrušení opatření obecné povahy v oblasti územního plánování by měl soud přistoupit pouze tehdy, pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a vydaného opatření obecné povahy.
38. Napadeným územním plánem nepochybně došlo k zásahu do navrhovatelčina vlastnického práva, neboť jím bylo oproti dřívějšímu územnímu plánu změněno funkční využití části pozemku, jehož je spoluvlastnicí. Otázkou tedy není, zda k zásahu došlo, ale zda byl tento zásah přiměřený.
39. V této souvislosti soud předesílá, že pro rozsah soudního přezkumu ani pro posouzení, zda došlo k nepřiměřenému zásahu do vlastnického práva, není rozhodné, zda se vlastník dotčeného pozemku vyjádřil již k zadání územního plánu. Argumentace odpůrkyně poukazující na procesní pasivitu navrhovatelky ve fázi zadání územního plánu je proto nepřipadná. Podstatné je, zda vlastník dotčeného pozemku uplatnil námitky k návrhu územního plánu (srov. např. rozsudek NSS ze dne 26. 10. 2016, č. j. 10 As 183/2016-35, a judikaturu tam citovanou). Mezi účastníky je přitom nesporné, že navrhovatelka uplatnila včasné námitky.
40. Při posouzení otázky přiměřenosti zásahu je přitom třeba vycházet z toho, že územní plánování je dlouhodobým procesem, který by měl probíhat kontinuálně, tj. nově přijímaná dokumentace by měla navazovat na tu stávající. Neznamená to samozřejmě, že je třeba převzít všechny návrhové plochy; tím by byl vyloučen jakýkoli rozvoj v území. Dotčené osoby nicméně musí mít možnost spolehnout se na určitou stálost územně plánovací dokumentace, respektive kontinuitu jejího vývoje, protože jedině tak jí mohou přizpůsobit své záměry. Je tedy spíše nežádoucí, aby jednou projednané a schválené záměry byly opakovaně znovu posuzovány, přehodnocovány a měněny. Dochází tím k zásahu do legitimního očekávání dotčených osob a k neefektivnímu vynakládání veřejných prostředků. Má-li dojít ke změně funkčního určení ploch, pak musí být podložena dostatečně závažnými důvody, opírajícími se buď o relevantní změnu okolností, nebo o to, že původní řešení je věcně nesprávné a vede k závažné kolizi s veřejným zájmem (viz rozsudek NSS č. j. 9 As 171/2018-50, bod 56, na který navrhovatelka příléhavě odkázala).
41. Také další judikatura NSS (srov. např. rozsudek ze dne 14. 2. 2013, č. j. 7 AOs 2/2012-53) potvrzuje, že územní plánování nemůže být činností zcela nahodilou, nepředvídatelnou

a svévolnou. Proto je žádoucí, aby se pořizovatel územního plánu snažil respektovat předchozí územně plánovací dokumentaci téhož stupně a na základě ní přijaté dokumentace nižšího stupně. Také např. v rozsudku ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010-644, č. 2106/2010 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud zdůraznil, že je nutno s přihlédnutím k principům právní jistoty a legitimního očekávání respektovat kontinuitu územního plánování, na druhou stranu ovšem požadavek na kontinuitu nesmí znemožnit revizi existujícího stavu. Pokud tedy z určitých důvodů dojde ke změně původní koncepce, a nově přijímaný územní plán se tím dostane do nesouladu s předchozí dokumentací téže či nižší úrovně, nemůže v tom být bez dalšího spatřována nezákonnost. Tento nesoulad je totiž pojmovým znakem každé změny územně plánovací dokumentace. Vázanost předchozí územně plánovací dokumentací téhož či nižšího stupně by vedla k absolutní neměnnosti poměrů v území.

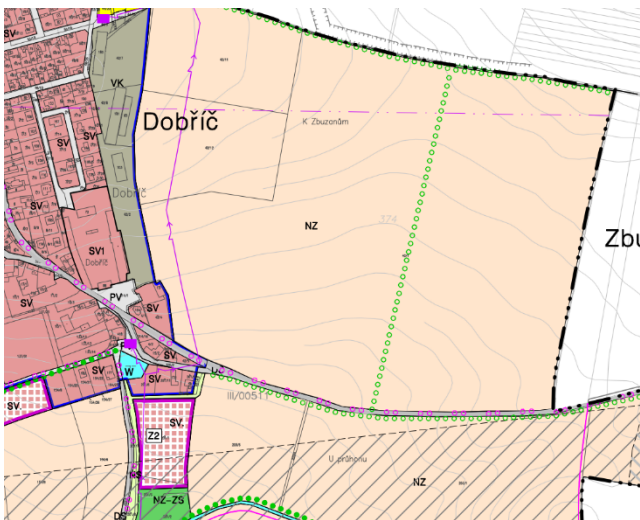
42. Změnu funkčního využití pozemku oproti předchozí územně plánovací dokumentaci ze zastavitelných ploch na nezastavitelné musí ovšem obec podepřít relevantními a silnými důvody v případech, kdy u jiných srovnatelných pozemků k takové změně nedošlo a byly ponechány v novém územním plánu jako zastavitelné. V opačném případě (tedy bez náležitého odůvodnění takové změny a bez náležitého odůvodnění odlišného zacházení se srovnatelnými pozemky) se obec vystavuje riziku, že nově přijatá úprava neobstojí z hlediska zákazu diskriminace.
43. Přestože vlastník pozemku nemá individuální subjektivní právo na schválení konkrétní podoby územního plánu podle svých požadavků, tj. aby územní plán umožňoval realizaci předem definovaného (stavebního) záměru vlastníka (viz např. rozsudky NSS ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 Ao 2/2011-17, bod 65, ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008-51, nebo ze dne 18. 11. 2010, č. j. 7 Ao 5/2010-68), k omezení jeho vlastnického práva regulací obsaženou v územním plánu může dojít pouze při dodržení výše popsaných zásad.
44. Předtím než soud přikročí k aplikaci výše uvedených východisek na nyní posuzovanou věc, nejprve pro ilustraci uvádí srovnání výřezů z mapy katastru nemovitostí, výřezů z výkresové části napadeného OOP a výřezů z výkresové části předchozího územního plánu.
45. Na prvním výřezu z mapy katastru nemovitostí je zvýrazněn pozemek navrhovatelky parc. č. 42/1 (sporná je pouze jeho jihozápadní část, viz výřez níže v bodu 46), na druhém je zvýrazněn namítaný pozemek parc. č. 201/1 ve vlastnictví odpůrkyně:



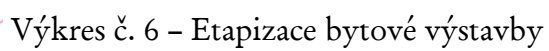
46. Sporná část pozemku parc. č. 42/1 je vyznačena na následujícím výřezu z výkresu č. 2 předchozího územního plánu:

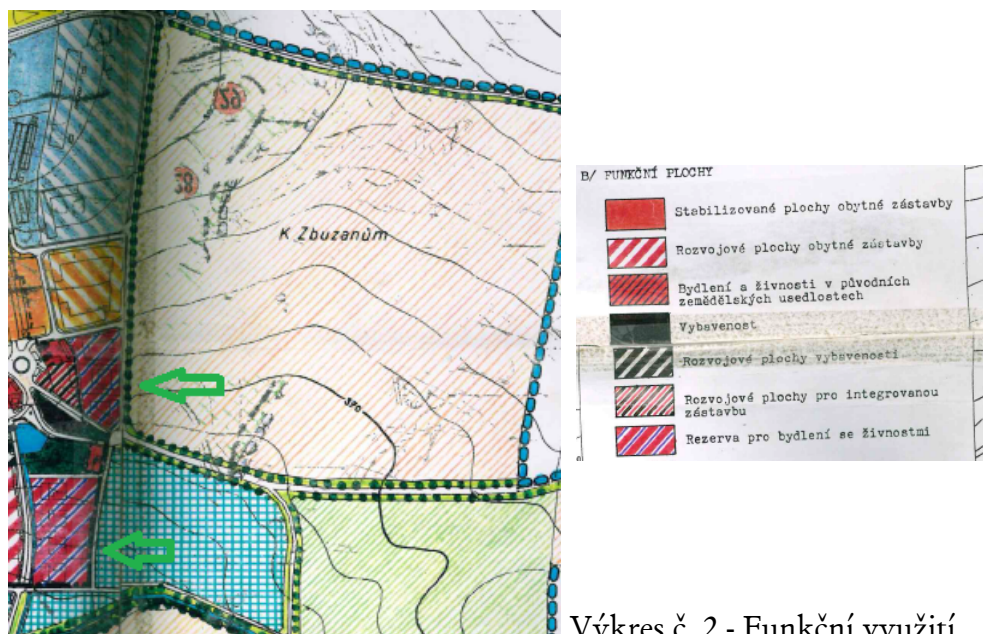


47. Z hlavního výkresu napadeného OOP vyplývá, že pozemek parc. č. 42/1 je jako celek zařazen v nezastavitelné ploše NZ a zároveň že pozemek parc. č. 201/1 je označen jako plocha Z2 a je zařazen do ploch SV:



48. Níže uvedené výřezy pak zobrazují zařazení obou dotčených pozemků podle předchozího územního plánu (sporná část navrhovatelčina pozemku je označena jako plocha č. 14 a namítaný pozemek odpůrkyně jako plocha č. 25):





Výkres č. 2 - Funkční využití

49. Z předchozího územního plánu tedy vyplývá, že sporná část pozemku parc. č. 42/1 (označená v předchozím územním plánu jako plocha č. 14) byla podle výkresu č. 6 „Regulativy výstavby“ zařazena mezi plochy určené pro bydlení se živnostmi. Podle tohoto výkresu se tedy jednalo o plochu zastavitelnou a určenou k výstavbě obytného charakteru. Tentýž výkres obsahuje také schéma etapizace bytové výstavby a zařazuje plochu č. 14 do 2. etapy výstavby. Ve výkresu č. 2 „Funkční využití“ je plocha č. 14 zařazena jako „rezerva pro bydlení se živnostmi“.
50. Je třeba přisvědčit navrhovatelce, že předchozí územní plán i s ohledem na datum jeho pořízení (1996) patrně neužívá pojmu „rezerva“ ve smyslu současného stavebního zákona, ale spíše ve smyslu dosud nevyužitých možností území, což přibližně odpovídá tomu, jak s pojmem rezervy území pracoval § 2 písm. h) zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2006. Při současném chápání pojmu územní rezerva by označení plochy č. 14 (a ostatně i plochy č. 25) ve výkresu č. 2 bylo v rozporu se zařazením těchto pozemků ve výkresu č. 6. Ostatně vnitřní rozpornost předchozího územního plánu připustila i odpůrkyně ve vyjádření k návrhu. Institut územní rezervy totiž slouží především k „blokaci území“ do doby pořízení potřebné dokumentace za účelem, aby do té doby nebylo plánované využití pozemků zmařeno např. realizací nevyhovujících staveb, zatímco účelem etapizace je regulace postupného rozvržení zástavby v čase. Institut územní rezervy neslouží k etapizaci zástavby, a pokud je cílem územní rezervy časové rozvržení plánované zástavby, je tento institut aplikován zcela nesprávně (podrobněji k rozdílům mezi územní rezervou a etapizací výstavby viz např. rozsudek zdejšího soudu ze dne 1. 4. 2022, č. j. 54 A 54/2021-58).
51. I kdyby nicméně předchozí územní plán skutečně obsahoval vnitřní rozpor ve vymezení, zda plocha č. 14 (a plocha č. 25) patřila mezi zastavitelné plochy určené k bydlení (v 2. etapě výstavby), nebo zda se naopak jednalo o (územní) rezervu, nelze tuto nesrovnalost klást k tíži navrhovatelce a odpůrkyně byla povinna vycházet z varianty pro navrhovatelku příznivější, tedy že se jednalo o zastavitelnou plochu určenou pro bydlení se živnostmi. Ostatně z napadeného OOP ani příslušné části rozhodnutí o námitkách (a ani z vyjádření k návrhu) neplyne, že by odpůrkyně zastavitelnost sporné části pozemku parc.

č. 42/1 podle předchozího územního plánu v rozsahu tehdejší plochy č. 14 zpochybňovala. Odůvodnění změny zastavitelnosti je naopak založeno na argumentu, že odpůrkyně přehodnotila zájem na rozvoji obce v dané lokalitě s ohledem na naddimenzovanost ploch pro bydlení v předchozím územním plánu.

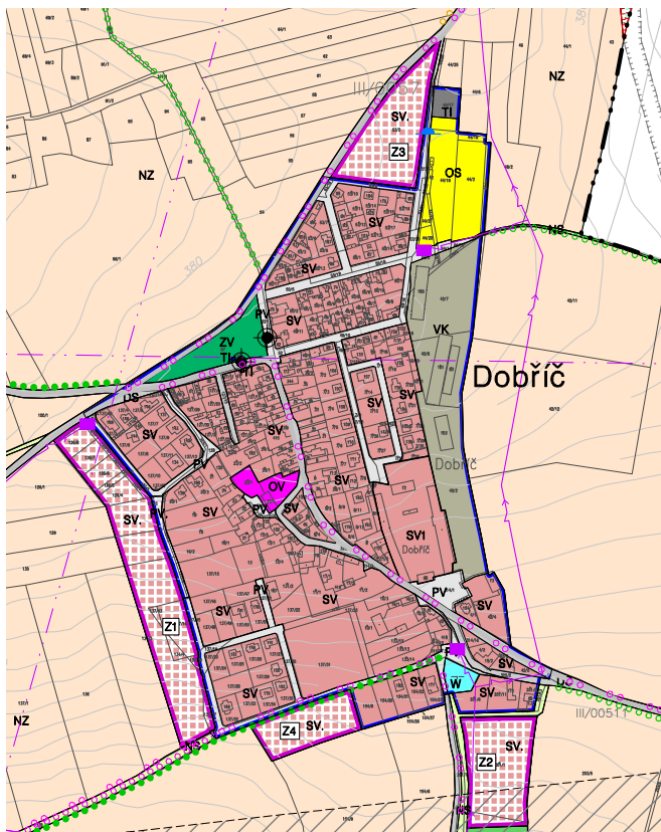
52. Z výkresové části předchozího územního plánu ovšem plyne ještě jedna podstatná skutečnost, a to, že část navrhovatelčina pozemku označená jako plocha č. 14 byla regulována zcela shodně jako plocha č. 25, v níž se nachází pozemek odpůrkyně, který byl v napadeném OOP ponechán jako zastavitelný (Z2) a zařazen do ploch SV „plochy smíšené obytné – venkovské“. Právě ve vztahu k tomuto pozemku navrhovatelka namítá diskriminační postup odpůrkyně, přičemž tuto námitku uplatnila již v průběhu pořizování územního plánu a nyní namítá, že se s ní odpůrkyně dostatečně nevypořádala. Soud se proto nejprve zaměřil na posouzení otázky, zda se odpůrkyně s namítanou diskriminací vypořádala přezkoumatelně.
53. Pro posouzení, zda zásah do konkrétního věcného práva byl v souladu se zásadami územního plánování, je stěžejní rozhodnutí o námitkách proti návrhu územního plánu [§ 53 odst. 1 stavebního zákona a § 172 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů]. Odůvodnění rozhodnutí o námitkách je zpravidla tou částí územního plánu, která obsahuje podrobné důvody určení funkčního využití konkrétního pozemku, neboť tyto důvody zpravidla míří nad rámec podrobnosti obecného odůvodnění textové části územního plánu (rozsudek NSS ze dne 18. 4. 2019, č. j. 9 As 65/2019-29). Odůvodnění územního plánu totiž nemůže zdůvodňovat příslušnou regulaci z pohledu každého dotčeného pozemku, neboť už jen z hlediska nároků na rozsah odůvodnění by byl takový požadavek většinou neproveditelný (srov. rozsudky NSS ze dne 26. 6. 2014, č. j. 5 AOs 3/2013-33, ze dne 2. 8. 2018, č. j. 10 As 33/2018-39, nebo již citovaný rozsudek č. j. 10 As 197/2019-46).
54. Z rozhodnutí o námitkách musí být seznatelné, z jakého důvodu považuje obec námitky uplatněné oprávněnou osobou za liché, mylné nebo vyvrácené nebo proč považuje předestírané skutečnosti za nerozhodné, nesprávné nebo jinými provedenými důkazy za vyvrácené (rozsudek NSS ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169, č. 2266/2011 Sb. NSS). V nálezu sp. zn. I. ÚS 178/15 Ústavní soud vysvětlil odlišnou povahu odůvodnění územního plánu jako takového, jež může mít poměrně obecný charakter, a odůvodnění rozhodnutí o námitkách, na které lze v zásadě vztáhnout požadavky kladené na odůvodnění rozhodnutí v individuální věci. Dodal, že odůvodnění rozhodnutí o námitkách předkládá právní a skutkové důvody, pro něž je třeba z pozice veřejné moci zasáhnout do práv, povinností či zájmů konkrétních subjektů individualizovaných konkrétními námitkami. Jakkoliv může být nezbytnost takového zásahu předurčena výsledkem politických úvah samosprávy o regulaci vztahů v území (ty jsou předmětem odůvodnění územního plánu jako takového), konkrétní provedení a vypořádání konkrétních námitek vůči němu je správním soudem v zásadě plně přezkoumatelné.
55. Po porovnání námitek navrhovatelky s příslušnou částí rozhodnutí o námitkách soud dospěl k závěru, že odůvodnění rozhodnutí o námitkách nevykazuje natolik závažné nedostatky, že by je nebylo možné vůbec soudně přezkoumat. Odpůrkyně vyjádřila svůj názor, proč považuje navrhovatelčiny námitky za nedůvodné, a to způsobem, který umožnil navrhovatelce s názorem odpůrkyně věcně polemizovat, jak ostatně učinila v návrhu podaném k soudu, a který umožnil i soudu se návrhem na zrušení části OOP věcně zabývat.

56. Odlišnou otázkou však je, zda důvody uvedené v rozhodnutí o námitkách ob stojí z hlediska požadavku na dodržení zásady proporcionality, a to v daném případě zejména s ohledem na zákaz diskriminace (srov. výše bod 34). Jak již soud uvedl, změnu funkčního využití pozemku oproti předchozí územně plánovací dokumentaci ze zastavitelných ploch na nezastavitelné musí obec podepřít relevantními a silnými důvody v případech, kdy u jiných srovnatelných pozemků k takové změně nedošlo a byly ponechány v novém územním plánu jako zastavitelné (viz výše bod 42). V tomto ohledu je třeba přisvědčit navrhovateli, že odpůrkyně takové důvody neuvedla, resp. jí uváděné důvody neodpovídají skutečnosti.
57. V námitkách ze dne 7. 2. 2021 navrhovatelka mimo jiné namítala, že pořizovatel nedostatečně odůvodnil vypuštění původní rozvojové plochy č. 14 určené k bydlení ze zastavitelných ploch a postupoval přitom svévolně a diskriminačně v hodnocení ploch podle vlastnictví. Veškeré důvody, kterými pořizovatel odpověděl na její připomínky, lze podle navrhovatelky vztáhnout i na jiné zastavitelné plochy, které zůstaly v návrhu napadeného OOP zachovány. Jedná se zejm. o plochu Z2, která je dlouhodobě nevyužívaná od roku 1996, kdy byl schválen předchozí územní plán. Vlastníkem pozemku v dané ploše je odpůrkyně, přičemž neplánuje jeho zastavění. V odůvodnění návrhu napadeného OOP je uvedeno: *„Konkrétní záměr na zastavění lokality není, jedná se tedy o určitou rezervu pro rozvojové záměry obce ať už obytného charakteru nebo charakteru občanské vybavenosti.“* Dále navrhovatelka v námitce ze dne 7. 2. 2021 poukázala na to, že plocha Z2 se z 67 % rozkládá na půdě v I. třídě ochrany ZPF. V předchozím územním plánu je zařazena jako „rezerva pro bydlení se živnostmi“, a jako taková by měla být z návrhu nového OOP vypuštěna s ohledem na vypořádání navrhovatelčiny připomínky pořizovatelem, podle kterého měly být vypuštěny všechny plochy označené v předchozím územním plánu jako „rezerva“. Dále navrhovatelka namítla, že plocha Z2 vyžaduje stejné nároky z hlediska dopravní a technické infrastruktury jako vypouštěná plocha č. 14. Navíc je severní a západní okraj plochy Z2 oddělen od okolí vodotečí. Pořizovatel podle navrhovatelky neuvedl žádné relevantní důvody, proč upřednostnil vypuštění právě rozvojové plochy č. 14, a nikoliv např. plochy Z2. To vypovídá o svévoli a diskriminačním přístupu, neboť zastavitelná plocha Z2 je ve vlastnictví pořizovatele (odpůrkyně). Změna ve vztahu k ploše č. 14 nemá podle navrhovatelky racionální a přezkoumatelné důvody.
58. Na popsanou námitku diskriminace odpůrkyně reagovala v rozhodnutí o námitkách tak, že v napadeném OOP již podle ní nebyl sledován rozvoj obce na východ směrem do volné krajiny a východní okraj obce byl ukončen na hranici zastavěného území. Do nového územního plánu nebyly převedeny žádné funkční plochy, které byly v předchozím územním plánu ve výkresu č. 2 *„Funkční využití území“* označeny jako „rezerva pro bydlení se živnostmi“, „rezerva pro zemědělsko hospodářské provozy“, „rezerva pro průmyslové plochy“, „rezerva pro sportovní plochy“ nebo „plochy určené k zalesnění“. U všech těchto funkčních ploch nebyl zájem na jejich využití za celých 25 let platnosti předchozího územního plánu. Vypuštěním uvedených ploch tedy podle odpůrkyně nebyl dotčen pouze pozemek parc. č. 42/1, ale také řada dalších pozemků, nejedná se proto o diskriminační a neproporcionální opatření, ale o systémové opatření v souladu s očekávaným rozvojem obytné zástavby obce.
59. Toto odůvodnění však s ohledem na obsah námitky diskriminace nemůže obstát. Předně je třeba přisvědčit navrhovateli, že tvrzení, podle kterého nebyly do napadeného OOP převedeny žádné funkční plochy, které byly v předchozím územním plánu ve výkresu č. 2

označeny jako rezerva, neodpovídá skutečnosti. Jak vyplývá z výše uvedených mapových podkladů (srov. výše bod 48) a jak upozorňovala i navrhovatelka v námitce ze dne 7. 2. 2021, jako „rezerva pro bydlení se živnostmi“ byla v předchozím územním plánu označena také plocha č. 25, v níž se nachází pozemek odpůrkyně, a jeho zastavitelnost byla v novém územním plánu zachována (viz plocha Z2). Tato část vypořádání námitek tedy nemůže odůvodnit rozdílné zacházení s pozemky zařazenými v předchozím územním plánu v ploše č. 14 a ploše č. 25.

60. Za dostatečný podklad pro rozdílné zacházení pak zcela nepochybně nelze považovat tvrzení odpůrkyně, že nedošlo k diskriminaci, protože byla ze zastavitelných ploch vypuštěna řada dalších pozemků, nikoliv jen pozemek navrhovatelky. Tento argument totiž neodpovídá na podstatu námitek, jíž je odlišné zacházení se srovnatelnými pozemky nacházejícími se v ploše č. 14 a ploše č. 25.
61. Odpůrkyně dále ve vypořádání námitek uvedla, že jakožto veřejnoprávní korporace musí zajistit svůj rozvoj, veřejnou infrastrukturu a urbanistickou koncepci tak, aby plnění cílů a úkolů územního plánování bylo účelné, hospodárné a v zájmu občanů obce. Dodala, že ve vztahu k zastavitelné ploše Z2, která je v jejím vlastnictví, napadené OOP umožňuje variabilní využití v souladu s regulativy plochy SV, k realizaci např. sociálního bydlení či veřejné infrastruktury občanského charakteru nebo jako veřejné prostranství. Pokud má obec takový pozemek k dispozici, není důvod, aby „se jeho zastavitelnosti zbavovala“, neboť má přednostně zajišťovat veřejné funkce, které může u vlastního pozemku bez problémů zajišťovat, zatímco u pozemku navrhovatelky nikoliv. Zastavitelná plocha Z2 dotváří zástavbu na jihu obce a umožňuje odloučenou zástavbu kolem rybníka více začlenit do struktury obce. Výhodou dané lokality je návaznost na přírodně hodnotné plochy podél potoka a na navrženou cyklostezku jižně od obce.
62. Ani toto odůvodnění však neuvádí dostatečně silné a relevantní argumenty, které by odůvodňovaly odlišné zacházení oproti ploše č. 14. Odpůrkyně argumentuje veřejným zájmem na zachování zastavitelnosti plochy Z2 (dřívější plochy č. 25), tato argumentace je nicméně zcela obecná a neobsahuje silné důvody, proč bylo tímto způsobem preferováno vlastnické právo odpůrkyně a její zájem na zachování zastavitelnosti oproti vlastnickému právu navrhovatelky a jejímu zájmu na zachování zastavitelnosti jejího pozemku. Odpůrkyně pouze vyzdvihuje některé přednosti, které má plocha, v níž se nachází její pozemek, ale nereaguje na argumentaci navrhovatelky, že dotčené pozemky jsou v podstatných aspektech srovnatelné, přičemž jedinou podstatnou odlišností je osoba vlastníka. Navíc, byť odpůrkyně argumentuje případným využitím svého pozemku pro veřejnou infrastrukturu a zajištění veřejných funkcí obce, zařadila jej do ploch SV, tedy ploch pro bydlení, přestože napadené OOP obsahuje i kategorii ploch pro občanské vybavení (OV, příp. OS). Tento argument odpůrkyně se proto soudu jeví přinejmenším jako nedůvěryhodný.
63. Odpůrkyně v rozhodnutí o námitkách dále konstatovala, že ve vztahu k ploše č. 14 neshledala veřejný zájem na vymezení zastavitelných ploch na zemědělské půdě I. třídy ochrany. Z odůvodnění textové části územního plánu (viz tabulka na str. 32) i námitek navrhovatelky ze dne 7. 2. 2021 ovšem vyplývá, že i plocha Z2 zahrnuje půdu I. třídy ochrany v rozsahu 0,69 ha (vypuštěná plocha č. 14 přitom měla rozlohu 0,63 ha). Ani v ochraně ZPF proto nelze spatřovat dostatečně silný důvod pro odlišné zacházení mezi spornými pozemky.

64. Zároveň rozhodnutí o námitkách neobsahuje (nad rámec již uvedeného) relevantní argumentaci, z níž by vyplývalo, že zde existují objektivní důvody, které brání ponechání sporné části navrhovatelčina pozemku v rozsahu předchozí plochy č. 14 v zastavitelných plochách. Odpůrkyně argumentuje pouze obecně tím, že nemá v současné době zájem rozvíjet zástavbu obce dále na východ od již zastavěného území.
65. Soud nezpochybňuje, že regulace rozvoje sídla představuje legitimní cíl a v obecné rovině nijak nevybočuje z diskrece, kterou obec jako samosprávná jednotka při územním plánování disponuje. Jak ovšem zdůraznil Nejvyšší správní soud v již zmíněném rozsudku č. j. 9 As 171/2018-50 (bod 61), zájem na koncepčním rozvoji lokality není silným veřejným zájmem, ale obecným zájmem na harmonickém rozvoji území, který je obecným cílem územního plánování. Argumentace absencí zájmu na rozvoji v určité části obce proto podle zdejšího soudu bez dalšího neodůvodňuje vypuštění určitého pozemku ze zastavitelné plochy, a to zejm. je-li zastavitelnost jiného srovnatelného pozemku zachována nebo jsou-li vymezeny zastavitelné plochy nové.
66. I na posledně uvedenou skutečnost navrhovatelka v námitce ze dne 7. 2. 2021 poukazovala a namítala, že argumentace naddimenzovaností předchozího územního plánu nemůže obstát, neboť návrh nového OOP vymezil nové zastavitelné plochy oproti předchozímu územnímu plánu, zejm. plochu Z1 o rozloze 2,08 ha. Dále vyzdvihla, že návrh pouze konstatuje vymezení nových zastavitelných ploch (zcela nové plochy pro bydlení Z1 a úpravy ploch Z3 a Z4) s tím, že se má jednat o účelné doplnění stávající zástavby, ale tato skutečnost podle ní nijak neodůvodňuje redukci stávajících zastavitelných ploch obsažených v předchozím územním plánu. Odůvodnění návrhu napadeného OOP podle navrhovatelky neobsahuje řádné, racionální a transparentní argumenty, proč byly vymezeny zcela nové plochy pro bydlení, zatímco zástavba na navrhovatelčině pozemku byla zcela znemožněna.
67. Pro ilustraci soud na tomto místě uvádí výřez z hlavního výkresu napadeného OOP, z něhož je patrné umístění plochy Z1:



68. Odpůrkyně na uvedenou námitku reagovala tak, že zastavitelné plochy Z1, Z3 a Z4 „arondují“ stávající obytné zastavěné území (plochy SV) a přirozeně jej rozšiřují. Soud však souhlasí s navrhovatelkou, že tento argument neodůvodňuje namítané odlišné zacházení, neboť i sporná část navrhovatelčina pozemku by přiléhala k dosavadním plochám zastavěného území SV, byť na opačném okraji obce. Navíc vymezení zcela nové plochy pro bydlení zpochybňuje argument odpůrkyně, že důvodem zamezení výstavby na východním okraji obce je naddimenzovanost ploch pro bydlení v předchozím územním plánu.
69. V námitce ze dne 7. 2. 2021 navrhovatelka dále namítla, že podle předchozího územního plánu bylo pro účely bydlení vymezeno celkem 4,48 ha, jejichž součástí byly půdy nejvyšší ochrany (I. a II. třídy) o rozloze celkem 1,32 ha, zatímco podle návrhu napadeného OOP je pro bydlení vymezeno 4,84 ha, z toho na půdách nejvyšší ochrany (I. a II. třídy) se nachází 2,71 ha. Zastavitelné plochy SV v návrhu napadeného OOP jsou tedy o 0,36 ha větší, přičemž ale zábor zvláště chráněných půd vzrostl o 1,39 ha. Podle navrhovatelky se jedná o důsledek přesunu zastavitelných ploch k bydlení z předchozí rozvojové plochy č. 14 a redukováné plochy Z4 na alternativní plochy Z1 a Z3 podle nového návrhu. Podle zákona o ochraně ZPF má pořizovatel povinnost navrhnout a zdůvodnit takové řešení, které je z hlediska ochrany ZPF a ostatních zákonem chráněných zájmů nejvýhodnější. Nárůst záborů zvláště chráněných půd v navrhovaném OOP je podle navrhovatelky ve zjevném rozporu s veřejným zájmem. Téměř dvě třetiny záboru ZPF (62,89 %) v návrhu napadeného OOP tvoří půdy chráněné v rámci I. nebo II. třídy ochrany ZPF, řešení obsažené v návrhu proto není možné považovat za nejvýhodnější z hlediska ochrany ZPF. Stanovisko orgánu ochrany ZPF se podle navrhovatelky přezkoumatelně nevypořádalo s otázkou posouzení veřejného zájmu, který by převážil nad veřejným zájmem na ochraně ZPF. Navrhovatelka shrnula, že postup pořizovatele, který redukoval zastavitelné plochy a

současně vymezil nové zastavitelné plochy na I. a II. třídě ochrany ZPF, je v rozporu se zákonem. Návrh ani neobsahuje dostatečné odůvodnění takového postupu.

70. K této námitce odpůrkyně ve vypořádání námitek uvedla, že namítaný rozpor se zákonem o ochraně ZPF je irelevantní, neboť ve vztahu k ploše, v níž se nachází navrhovatelčin pozemek, nebylo dotčení ZPF vyhodnocováno, proto orgán ochrany ZPF nemohl na námitku navrhovatelky reagovat.
71. Byť odpůrkyně na danou námitku reagovala, je zřejmé, že se vypořádání její podstaty vyhýbá. Ta spočívala v argumentu, že nemůže obstát vypuštění zastavitelných ploch podle předchozího územního plánu, pokud nový územní plán současně vymezuje zcela nové zastavitelné plochy, které se ze dvou třetin nacházejí na půdách I. a II. třídy ochrany. Byť se navrhovatelka nemůže pasovat do role dohlázeatele nad dodržováním veřejného zájmu (včetně zájmu na ochraně ZPF), je zřejmé, že popsání námitky souvisela s dotčením práv navrhovatelky, neboť tvořila širší kontext již výše uvedené námitky, podle které nemůže obstát jako důvod vypuštění zastavitelné plochy č. 14 argument naddimenzovaností zastavitelných ploch v předchozím územním plánu, je-li zároveň vymezena plocha nová, a to tím spíše (dodávala v této dílčí námitce navrhovatelka), je-li nová plocha umístěna na půdách I. a II. třídy ochrany. Přestože i na navrhovatelčině pozemku se nachází půda I. třídy ochrany, bylo na odpůrkyni, aby na námitku reagovala relevantními argumenty.
72. Soud shrnuje, že argumenty odpůrkyně byly z části nepravdivé, z části slabé v kontrastu s dopadem na vlastnické právo navrhovatelky a z části nepřiléhavé. Odpůrkyně tedy v rozhodnutí o námitkách neobhájila dostatečně silnými a relevantními argumenty, proč dala přednost ochraně svého vlastnického práva před vlastnickým právem navrhovatelky nebo proč nebylo možné zachovat práva obou.
73. Výše popsané nedostatky argumentace v rozhodnutí o námitkách nelze považovat za zhojené ani při zohlednění odůvodnění napadeného OOP jako takového, neboť to obsahuje pouze úvahy obecnějšího charakteru, které však neposkytují relevantní podklad pro odlišné zacházení s pozemky navrhovatelky. Odpůrkyně v odůvodnění na str. 6 uvádí, že s ohledem na předpokládaný demografický vývoj považuje kapacity pro bydlení vymezené předchozím územním plánem za naddimenzované, a proto redukuje rozsah rozvojových ploch pro bydlení, a to zejm. těch, které byly dlouhodobě nevyužité. Na následující straně pak odůvodnění uvádí, že „[p]lochy Z1 a Z3 byly vymezeny na základě podnětů občanů, a tudíž konkrétních rozvojových záměrů. Tvarové řešení ploch Z1 a Z4 (redukce oproti ÚPnSÚ) umožňuje kompaktní doplnění stávající struktury obce bez zvýšení požadavků na dopravní infrastrukturu. Zastavitelná plocha Z2 zůstává zachována v rozsahu daném platným ÚPnSÚ. Jedná se o pozemek ve vlastnictví obce. Konkrétní záměr na zastavení lokality v současnosti není, jedná se tedy o určitou rezervu pro rozvojové záměry obce ať už obytného charakteru nebo charakteru občanské vybavenosti.“
74. Na str. 17 pak odůvodnění k plochám Z1 a Z2 doplňuje: „**Zastavitelná plocha Z1** byla vymezena na základě podnětů občanů, kteří mají v území konkrétní záměry. Lokalita je vymezena tak, aby dotvořila západní okraj obce s propojením obytné zástavby na severozápadě a jihozápadě obce a vytvořila adekvátní rozhraní s volnou krajinou. Důležitou součástí lokality je propojení místní komunikace na severu a na jihu, která vytvoří druhé severojižní propojení obce, čímž spojí lokality jinak odloučené a přístupné pouze po silnici III/00511, která postrádá chodník. Výhodami lokality je dobrý přístup k parku a k polní cestě s plánovanou cyklostezkou na Tachlovice a rovněž poloha vzhledem k polní cestě s navrženou cyklostezkou jižně od obce.

Zastavitelná plocha Z2 umožňuje obci (viz. kapitola OD.A.5) rezervu pro variabilní využití včetně občanské vybavenosti či drobné zemědělské výroby v návaznosti na zemědělské plochy a stávající sady obce. Lokalita dotváří zástavbu na jihu obce a umožňuje odloučenou zástavbu kolem rybníku více začlenit do struktury obce. Výhodami lokality je návaznost na přírodně hodnotné plochy podél Dobříčského potoka a na zelený pruh s navrženou cyklostezkou vedoucí jižně od obce.“

75. Ani toto odůvodnění ovšem nedává přesvědčivou odpověď na navrhovatelkou namítaný rozpor odlišného zacházení s jejím pozemkem ve srovnání s plochou Z2 a není z něj ani patrné, proč odpůrkyně vyhověla „podnětu občanů“ s pozemky v nezastavitelném území a vymezila novou plochu Z1, zatímco znemožnila záměr navrhovatelky na dosud zastavitelných plochách, ač jí musel být znám přinejmenším od fáze podání připomínek.
76. Soud nepřehlédl, že odůvodnění na str. 18 dále uvádí, že je „[v]ýchodní okraj obce uzavřený a jasně definovaný hranicí výrobních areálů a fotbalového hřiště. Obytné plochy situované platným ÚPnSÚ v jihovýchodní části obce by po vypuštění rozvojových ploch pro výrobu (viz. kapitola OD.E.4) tvořily lokalitu odtrženou od struktury obce obslužitelnou pouze po silnici III/00511. Z těchto hledisek se daná plocha jeví jako nevhodná a nebyla tedy do návrhu ÚP zařazena. Situování jakýchkoliv ploch pro bydlení ve východní části obce je vzhledem k plochám výroby a špatné dostupnosti nereálné.“ Toto odůvodnění, byť se vztahuje k východní části obce, se však zjevně nemůže vztahovat k dřívější ploše č. 14, neboť z mapových podkladů předchozího i současného územního plánu plyne, že tato plocha navazuje na plochy SV (smíšené obytné – venkovské), nikoliv na plochy výroby, ty jsou až v severnější části východního okraje. Také argument špatnou dopravní dostupností je s ohledem na umístění dřívější plochy č. 14 nepřiléhavý a rovněž se patrně vztahuje k severnější části východního okraje. Ostatně v rozhodnutí o námitkách ani ve vyjádření k návrhu odpůrkyně tuto argumentaci neuplatnila.
77. K záboru ZPF pak odůvodnění na str. 27 uvádí, že „[ú]zemním plánem (zastavitelnými plochami) je navržen zábor ZPF v rozsahu 5,17 ha, přičemž nově (nad rámec daný stávajícím územním plánem) je navržen zábor v rozsahu 2,08 ha. [...] K novému záboru bude docházet pouze na ploše Z1. Bude se jednat převážně (1,15 ha) o zábor IV. třídy ochrany a menší míře (0,93 ha) na II. třídě ochrany. Tento zábor je více než dostatečně (co do množství i kvality) kompenzován navrácením jiných pozemků do ZPF.“ Tomuto vymezení ve vztahu k ploše Z1 odpovídá i tabulka na str. 32, podle které bude plocha Z1 zahrnovat 0,93 ha (44,71 %) II. třídy ochrany a 1,15 ha (55,29 %) IV. třídy ochrany. K ploše Z2 tabulka uvádí, že bude zahrnovat 0,69 ha (67,65 %) půdy I. třídy ochrany a 0,33 ha (32,35 %) půdy IV. třídy ochrany. Údaje v rámci „Odůvodnění záboru“ na str. 34 jsou pak skutečně se zmíněnou tabulkou částečně v rozporu, jak upozorňuje navrhovatelka, neboť je zde uvedeno: „Nově navržená zastavitelná plocha Z2 se nachází z větší části (55,29%) na půdě s třídou ochrany IV. Zbytek náleží k třídě ochrany II.“ Jedná se však zřejmě o chybu v psaní (namísto „Z2“ mělo být správně uvedeno „Z1“), která by sama o sobě nebyla způsobilá založit nezákonnost nebo nepřezkoumatelnost napadeného OOP. To ovšem nic nemění na závěru o nezákonnosti napadeného OOP z důvodů popsaných výše.
78. S ohledem na výše uvedené soud uzavřel, že zařazením dotčené části pozemku navrhovatelky do plochy NZ (na rozdíl zejm. od srovnatelného pozemku odpůrkyně parc. č. 201/1 zařazeného do plochy SV) se odpůrkyně dopustila neodůvodněné diskriminace.

V. Závěr a náklady řízení

79. Soud shledal návrh na zrušení části územního plánu důvodným, a proto podle § 101d odst. 2 s. ř. s. napadené OOP zrušil v rozsahu, v němž v grafické části vymezuje na pozemku parc. č. 42/1 v k. ú. Dobříč u Prahy zemědělskou plochu (NZ) na území, jež bylo v předchozím územním plánu obce Dobříč zahrnuto do zastavitelných ploch pro bydlení se živnostmi jako rozvojová plocha č. 14, a to ke dni právní moci tohoto rozsudku (§ 101d odst. 2 věta první s. ř. s.).
80. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Odpůrkyně nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměla úspěch. Navrhovatelka měla ve věci úspěch, a má proto právo na náhradu nákladů řízení.
81. Náhrada nákladů řízení odpovídá odměně za čtyři úkony právní služby advokáta po 3 100 Kč [převzetí a příprava zastoupení, sepsání žaloby, sepsání repliky a účast na jednání podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“)] a čtyřem paušálními částkami jako náhradám hotových výdajů po 300 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu, tedy celkem 13 600 Kč. Vzhledem ke skutečnosti, že zástupce navrhovatelky vykonává advokacii jako společník obchodní společnosti Frank Bold Advokáti, s. r. o., která je plátcem DPH, soud zvýšil náhradu o částku 2 856 Kč odpovídající náhradě za DPH ve výši 21 % (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). Odměna zástupce činí tedy celkem 16 456 Kč. Náhrada nákladů dále zahrnuje zaplacený soudní poplatek ve výši 5 000 Kč. Náhradu nákladů řízení v celkové výši 21 456 Kč je odpůrkyně povinna uhradit k rukám zástupce navrhovatelky ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů ve spojení s § 64 s. ř. s.).

Poučení:

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

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

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

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

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

Praha 27. června 2022

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