



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Tomáše Kocourka, Ph.D., a soudců Mgr. Lenky Oulíkové a Mgr. Miroslava Makajeva ve věci

navrhovatele:

J. V.,

bytem X,

zastoupen advokátem Mgr. Robinem Mlynářem,
se sídlem Teplého 2786, Pardubice,

proti

odpůrkyni:

obec Nová Ves,

se sídlem Nová Ves 154, okres Mělník,

zastoupena advokátem Mgr. Davidem Zahumenským,
se sídlem třída Kpt. Jaroše 3, Brno,

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – Územního plánu Nová Ves vydaného dne 26. 7. 2021 usnesením Zastupitelstva obce Nová Ves č. 3/7/2021,

takto:

I. Návrh se zamítá.

II. Navrhovatel je povinen zaplatit odpůrkyni na náhradě nákladů řízení částku 12 342 Kč k rukám jejího zástupce Mgr. Davida Zahumenského, advokáta.

Odůvodnění:

Vymezení věci a obsah podání účastníků

1. Navrhovatel se návrhem podle části třetí, hlavy druhé, dílu sedmého zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), domáhá, aby soud zrušil tu část opatření obecné povahy označeného v záhlaví (dále též jen „napadené

Shodu s prvopisem potvrzuje: L. K. U.

OOP“),

jež

dopadá

na jeho pozemky p. č. XA, p. č. XB, p. č. XC a p. č. XD (dále jen „pozemky navrhovatele“) v katastrálním území X (stejně jako všechny nemovité věci uváděné dále v tomto rozsudku) tím, že je řadí do ploch N – smíšené nezastavěné území.

2. Navrhovatel dlouhodobě usiluje o to, aby byly jeho pozemky zařazeny do ploch určených k zastavění. O příslušnou změnu předchozího územního plánu požádal poprvé dne 23. 5. 2016 (tj. ještě před zahájením procesu přijetí napadeného OOP). Týž požadavek vznesl i ve formě připomínky k návrhu napadeného OOP pro společné jednání. Odpůrkyně ovšem na připomínku reagovala pouze poznámkou, že připomínky k soukromým záměrům do návrhu pro veřejné projednání nezpracuje a bude je celistvě řešit až po výsledcích veřejného projednání. Nicméně ani po veřejném projednání odpůrkyně jeho připomínku neřešila, natož celistvě. Připomínkou se tak vůbec nezabývala, což je v rozporu s § 53 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“).
3. Navrhovatel podal k návrhu napadeného OOP námítky, které obsahovaly 6 bodů. V nich uvedl, že nedílnou součástí jeho námitek je i dokument *Námítky a připomínky k návrhu Územního plánu obce N. V.* vypracovaný RNDr. O. V., CSc. Tento dokument obsahuje mj. část, jež je výslovně označena jménem navrhovatele a která rozvíjí oněch šest podaných námitek. Ačkoli dokument obsahuje i jiné části, včetně námitek podaných K. V., bratrem navrhovatele, není jen proto nepřehledný ani zmatečný. Odpůrkyně ovšem postupovala tak, že za součást jeho námitek pokládala celý dokument *Námítky a připomínky k návrhu Územního plánu obce N. V.* Vypořádala tak všechny námítky v něm obsažené, avšak nepřezkoumatelně. Tytéž námítky podal navrhovatel i k opakovanému veřejnému projednání.
4. Odpůrkyně ve svém vyjádření k návrhu uvedla, že navrhovatel postrádá aktivní procesní legitimaci. Vlastník nemá nárok na zastavění svého pozemku. Jeho pozemky nebyly zastavitelné ani před vydáním napadeného OOP, a proto v důsledku jeho vydání nemohlo dojít k žádnému zásahu do jeho věcných práv. Navrhovatel namítá pouze porušení procedurálních pravidel. To však podle judikatury Nejvyššího správního soudu nestačí, jestliže se tvrzené porušení nijak negativně neprojeví v jeho právní sféře. Odpůrkyně dále odmítla, že by námítky vypořádala nejasně (složitost vypořádání způsobila skutečnost, že navrhovatel a jeho bratr podali námítky společně), nebo nepřezkoumatelně. Z judikatury Ústavního soudu ostatně vyplývá, že na kvalitu vypořádání námitek nelze mít přemrštěné požadavky. Odpověď na jednotlivé námítky je třeba hledat i v jiných částech odůvodnění napadeného OOP. Podle přesvědčení odpůrkyně je z odůvodnění napadeného OOP jasné, jak při vymezení zastavitelného území postupovala. Okolnosti, že se pozemky nachází na půdě s nižší bonitou, že porost v jejich sousedství není dostatečně kvalitní na to, aby bylo možné pokládat jej za les se všemi omezeními, které z toho navrhovatel plynou, nebo že by bylo snadné je připojit na místní infrastrukturu, nebyly pro závěr o zařazení pozemků do zastavitelných či nezastavitelných ploch rozhodující. Ochrana krajiny je však pro napadené OOP důležitou hodnotou; navrhovatelovy pozemky těsně sousedí s lokálním biocentrem 233 (dále jen „LBC 233“) a jako takové nejsou k zastavění vhodné. Námítky podané při opakovaném veřejném projednání se mohou ze zákona vztahovat pouze k těm částem

návrhu územního plánu, které se mezi prvním a opakovaným veřejným projednáním změnily. To však nebyl případ pozemků navrhovatele. Odpůrkyně navrhuje zamítnutí návrhu.

5. Navrhovatel v replice podotkl, že aktivně legitimován k podání návrhu je. Nenamítá totiž jen obecné porušení procedurálních pravidel, nýbrž nedostatečné vypořádání svých námitek. Na ně má navrhovatel právo, ať už se využití jeho pozemků v důsledku vydání napadeného OOP změnilo, nebo nikoli. K argumentaci odpůrkyně uvedl, že se jí snaží napravit nedostatky odůvodnění napadeného OOP, na což je již pozdě. Blízkost lesa sama o sobě neznemožňuje zastavění pozemků navrhovatele, a proto nemůže být důvodem, proč jeho pozemky nebyly zahrnuty do zastavitelných ploch. Takovým důvodem nemůže být ani blízkost LBC 233. Vždyť v jeho těsné blízkosti je nejen zastavitelné území, ale i rozsáhlá „černá“ stavba, která odpůrkyni nevádí.
6. Odpůrkyně ve svém dalším vyjádření poukázala na to, že ochrana lesa je jednou z jejích povinností při pořizování územního plánu. Existující nelegální stavba není důvodem pro povolení další výstavby v její blízkosti.

Legitimace navrhovatele a splnění procesních podmínek

7. Soud se nejprve zabýval přípustností návrhu. Podle § 101a s. ř. s. je návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen na svých právech. Pokud je podle zákona současně oprávněn ve věci, ve které bylo opatření obecné povahy užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, může navrhnout zrušení opatření obecné povahy jen společně s takovým návrhem. V dané věci je zjevné, že napadený územní plán byl vydán formou opatření obecné povahy, a to za použití odpovídajících ustanovení stavebního zákona i zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“).
8. Navrhovatel svou legitimaci k podání návrhu dovozuje z vlastnictví pozemků p. č. XA, p. č. XB, p. č. XC a p. č. XD nacházejících se v obci N. V. v katastrálním území X, které soud ověřil z výpisu z listu vlastnictví č. X. Odpůrkyně aktivní procesní legitimaci navrhovatele zpochybnila. Tvrdí totiž, že napadené OOP ve vztahu k těmto pozemkům nepřineslo žádnou změnu a navrhovatel je může využívat totožným způsobem, jaký mu umožňoval předchozí územní plán. Napadené OOP tudíž v tomto směru nemohlo způsobit žádný zásah do jeho práv. Navíc vznáší pouze procedurální námitky. Navrhovatel se proti této argumentaci v replice vymezil. Poukázal na to, že by bylo absurdní, aby odpůrkyně nemusela řádně vypořádat jeho námitky jen proto, že se možnosti využití jeho pozemků přijetím nového územního plánu v zásadě nezměnily.
9. Posouzení aktivní procesní legitimace žalobce se v posuzované věci rozpadá na dvě otázky, které je třeba zodpovědět. První z nich je, zda navrhovatel vůbec mohl být zkrácen na svých právech tím, že uvedené pozemky, které byly předchozím územním plánem řazeny do nezastavitelných ploch, nebyly napadeným OOP ani přes vznesené námitky zařazeny do zastavitelných ploch. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu skutečně platí, že vlastník pozemků není opatřením obecné povahy na svých právech zkrácen, pokud schválené funkční využití odpovídá dosavadnímu. Vlastník pozemku totiž nemá nárok na to, aby na pozemku mohl realizovat výstavbu podle svých představ (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 Ao 2/2011-17, a ze dne 8. 2. 2012, č. j. 6 Ao 8/2011-74). Nicméně v minulosti Nejvyšší správní soud

připustil aktivní procesní legitimaci přesto, že se opatřením obecné povahy oprávnění navrhovatele ve vztahu k využití jeho pozemku nezměnilo (srov. rozsudky ze dne 23. 5. 2013, č. j. 7 Aos 4/2012-31, ze dne 21. 5. 2020, č. j. 7 As 353/2019-42, a ze dne 24. 8. 2021, č. j. 2 As 320/2020-43). I v případech, kdy se funkční využití pozemku nemění, musí totiž být zřejmé, že postup pořizovatele územněplánovací dokumentace není svévolí a že zachování faktického stavu směřuje ke konkrétnímu cíli, kterého nelze dosáhnout jiným, šetrnějším způsobem.

10. Druhou otázkou je, zda je přípustné, aby navrhovatel vznášel pouze výhrady vztahující se k procesu přijímání napadeného OOP. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, uvedl, že přípustný je jen takový návrh, který obsahuje zákonem stanovená (tedy myslitelná a logicky konsekventní) tvrzení, přičemž pro potřeby posouzení aktivní procesní legitimace není třeba zkoumat, zda jde o tvrzení pravdivá. Navrhovatel v návrhu nevznáší jen obecné námitky proti procesu přijímání napadeného OOP bez jakéhokoli vztahu ke své právní sféře, nýbrž namítá zcela konkrétně nepřezkoumatelnost vypořádání jím uplatněných námitek. Jím se domáhal, aby jeho pozemky byly v napadeném OOP vymezeny jako součást zastavitelné plochy. Ač to navrhovatel výslovně neříká, je v tom implicitně obsaženo, že pokud by odpůrkyně jeho námitky skutečně vypořádala, pak by měla dospět k závěru, že jeho požadavek na zařazení předmětných pozemků do zastavitelných ploch je oprávněný. V důsledku porušení práva na spravedlivý proces tak mohl být navrhovatel zkrácen na svém vlastnickém právu.
11. Navrhovatel tedy je aktivně procesně legitimován (tj. je oprávněn podat návrh na zrušení OOP). Zda jeho námitka obстоjí, bude již otázkou věcného posouzení.
12. Soud se dále zabýval včasností podaného návrhu. Podle § 173 odst. 1 správního řádu nabývá opatření obecné povahy účinnosti patnáctým dnem po vyvěšení veřejné vyhlášky. Napadené OOP bylo vyvěšeno na úřední desce odpůrkyně dne 10. 8. 2021, nabylo tedy účinnosti dne 25. 8. 2021. Pro podání návrhu stanoví § 101b odst. 1 s. ř. s. jednorozhodčí lhůtu od účinnosti napadeného OOP. Návrh podaný dne 24. 8. 2022 je tudíž včasný.
13. Návrh má zákonem požadované náležitosti. Podle § 101b odst. 2 s. ř. s. musí návrh kromě obecných náležitostí podání (§ 37 odst. 2 a 3 s. ř. s.) obsahovat návrhové body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje navrhovatel opatření obecné povahy nebo jeho část za nezákonné. Navrhovatel namítá, že odpůrkyně v napadeném OOP vypořádala jeho námitky tak, že její úvahy nelze přezkoumat.
14. Při věcném posouzení návrhu vycházel soud ze skutkového a právního stavu, který zde byl v době vydání opatření obecné povahy (§ 101b odst. 3 s. ř. s.), tj. ze skutkového a právního stavu ke dni 26. 7. 2021.

Posouzení návrhu soudem

15. Při rozhodování je soud vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.). Přitom vychází z algoritmu (testu) přezkumu, který byl pro tyto účely vymezen judikaturou Nejvyššího správního soudu (srov. rozsudek ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98). Jednotlivými kroky algoritmu jsou: 1) přezkum pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy; 2) přezkum otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti; 3) přezkum otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno

zákonem stanoveným procesním postupem; 4) přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu se zákonem, v tomto kroku ve smyslu souladu s hmotným právem a 5) přezkum obsahu napadeného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality (přiměřenosti právní regulace v širším slova smyslu), tedy konkrétně zda napadené opatření obecné povahy vůbec umožňuje dosáhnout sledovaného cíle (kritérium vhodnosti), zda opatření obecné povahy a sledovaný cíl spolu logicky souvisí a zda cíle nelze lépe dosáhnout jiným prostředkem (kritérium potřebnosti), jakož i zda opatření obecné povahy omezuje své adresáty co nejméně (kritérium minimalizace zásahů) a v neposlední řadě soud také zkoumá, zda je následek napadeného opatření obecné povahy úměrný sledovanému cíli (kritérium proporcionality v užším slova smyslu). S ohledem na vázanost důvody návrhu se soud může zabývat jen těmi kroky algoritmu (testu) přezkumu, které navrhovatel zahrne do návrhových bodů (§ 101b odst. 2 s. ř. s.).

16. V právě posuzované věci navrhovatel namítl, že jeho námitky odpůrkyně vypořádala nepřezkoumatelně (3. krok algoritmu). Pouze tímto návrhovým bodem se tedy soud zabýval.
17. Ze správního spisu soud zjistil, že navrhovatel podal námitky k návrhu napadeného OOP dne 22. 1. 2020. Jeho podání obsahovalo šest bodů, ve skutečnosti jde ale o čtyři argumentační okruhy: (1) z napadeného OOP nevyplývají důvody, proč nejsou jeho pozemky zahrnuty do zastavitelných ploch, ačkoli (2) tomu nebrání ani ochrana ZPF, protože se jeho pozemky nachází na půdě s nízkou bonitou, ani (3) ochrana pozemků plnicích funkci lesa, protože se jeho pozemky nenachází v „ochranném pásmu lesa“ a ostatně ani porost v sousedství nelze za les považovat. Naopak (4) pozemky výborně navazují na stávající infrastrukturu a bylo by možné je snadno napojit.
18. Ke svému podání navrhovatel připojil dokument *Námitky a připomínky k návrhu Územního plánu obce N. V.* vypracovaný RNDr. O. V., CSc. Část I.1, která je nadepsaná *Námitky proti návrhu ÚP N. V. – J. V. – Nezařazení pozemků p. č. XA, XB, XC (vše ostatní plocha) a XD (zahrada) v k. ú. X do zastavitelného území smíšeného obytného*, obsahuje vesměs totožnou, pouze mírně rozvitou argumentaci jako vlastní námitka. V závěru této části dochází autor k závěru, že zařazení navrhovatelových pozemků do zastavitelných ploch nebylo dostatečně prověřeno. Další část dokumentu obsahuje námitky pana K. V., které soud nerekapituluje, neboť to pro předmět tohoto řízení není podstatné. Třetí část obsahuje obecné námitky k návrhu napadeného OOP jako celku.
19. Soud konstatuje, že z návrhu na zrušení části OOP je zřejmé, že z dokumentu *Námitky a připomínky k návrhu Územního plánu obce N. V.* navrhovatel uplatňoval pouze tu část, která obsahovala argumentaci podporující jeho námitky uplatněné v podání ze dne 22. 1. 2020 proti nezařazení jeho pozemků do zastavitelných ploch. Ovšem tím, že přílohou svých námitek učinil bez dalšího vysvětlení celý dokument *Námitky a připomínky k návrhu Územního plánu obce N. V.*, navrhovatel způsobil, že odpůrkyni to při vypořádávání jeho námitek nebylo jasné. V napadeném OOP proto pokládala za námitky navrhovatele též další části tohoto dokumentu, všechny je rekapitulovala a ve vypořádání se k nim vyjádřila. Takový postup byl nadbytečný, už proto, že navrhovatel není oprávněn vznášet námitky, jimiž brojí proti zásahu do hmotných práv jiné osoby (byť by šlo o bratra). Do práv navrhovatele tím však odpůrkyně nijak nezasáhla, ani nezpůsobila, že by vypořádání jeho námitek bylo nesrozumitelné či zmatečné.

20. Soud bude nicméně s ohledem na rozsah argumentace obsažené v návrhu posuzovat pouze to, jak se odpůrkyně vyjádřila k námitkám týkajících se nezařazení pozemků navrhovatele do zastavitelných ploch, jak jsou obsaženy v podání ze dne 22. 1. 2020 a rozvinuty v části I.1 dokumentu *Námítky a připomínky k návrhu Územního plánu obce N. V.*.
21. Odpůrkyně námitkám navrhovatele nevyhověla (ačkoli uvedla, že námitkám zčásti vyhověla; to se však týkalo námitek K. V.). Na str. 230 a 231 odůvodnění napadeného OOP uvedla, že pro zastavitelné plochy není třeba vymezovat nové zábory ZPF. V zadání napadeného OOP se stanoví maximální přírůstek obyvatel +20% oproti stávajícímu stavu, který byl naplněn. Jde o pozemky vzdálené 50 metrů od kraje lesa. Vymezení zastavitelné plochy je v rozporu s požadavkem koncepce uspořádání krajiny (viz kap. e/3.) chránit a rozvíjet přírodní charakter terénního útvaru hradiště Sazená.
22. Judikatura vztahující se k požadavkům na míru konkrétnosti vypořádání námitek proti opatření obecné povahy se vyvíjela. Nejvyšší správní soud vyslovil názor, na který se odvolává navrhovatel, že na rozhodnutí o námitce je třeba klást stejné požadavky jako na standardní rozhodnutí ve smyslu § 68 odst. 3 správního řádu, a to zejména co do přezkoumatelnosti odůvodnění (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169). Reakcí na tuto judikatorní praxi, požadující vysoký standard vypořádání námitek, byl nálezný Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11. V něm sice Ústavní soud nevyločil užití § 68 odst. 3 správního řádu na uvedené případy, avšak konstatoval, že požadavky na kvalitu odůvodnění nesmí být přemrštěné a ve svém důsledku zcela paralyzující územní plánování, což by mohlo představovat zásah do práva na obecní samosprávu. S tímto přístupem se zdejší soud již opakovaně ztotožnil.
23. Namítá-li navrhovatel, že vypořádání jeho námitek sestává pouze z obecných frází, musí k tomu soud podotknout, že určitá míra obecnosti je při vypořádání námitek podaných k návrhu územního plánu nezbytná. Současně je třeba zohlednit, že – jak správně uvádí odpůrkyně ve vyjádření k návrhu – důvody pro to, proč odpůrkyně námitce navrhovatele nevyhověla, nelze hledat pouze ve vlastním vypořádání námitek, nýbrž i v obecné části odůvodnění napadeného OOP. V ní odpůrkyně (resp. zpracovatel podle jejího zadání) formulovala určité obecné vůdčí ideje, stejně jako jsou tyto ideje obecně vyjádřeny v nadřazených stupních územněplánovací dokumentace a ve stavebním zákoně. Jakým způsobem je třeba napadené OOP jako celek číst, ukázala odpůrkyně ve svém vyjádření k návrhu. Navrhovatel nemá pravdu, pokud tvrdí, že se tím pouze snaží napravit nedostatky odůvodnění napadeného OOP. Odpůrkyně vesměs pracuje s citacemi relevantních částí odůvodnění napadeného OOP, a to tak, že je z nich zjevné, proč navrhovatelovy pozemky nezařadila do zastavitelných ploch. Soud bude ve své argumentaci postupovat obdobně.
24. Nejprve však pokládá soud za potřebné se obecně vyjádřit k míře, do jaké jsou správní soudy při přezkumu územních plánů oprávněny zasahovat do územního plánování obce. Jak v tomto ohledu plyne především z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, 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 a 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 uvedených zásad 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 je strpět bez náhrady. V bodě 47 citovaného usnesení pak rozšířený senát dále dovodil, že „územní 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, jež 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.“ Soud doplňuje, že územní plán, ať je jeho obsah jakýkoliv, představuje zásah do vlastnického práva vždy, neboť stanoví meze jeho výkonu.

25. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, 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 nescíslné 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 společenství) před excesy v územním plánování a nedodržením zákonných mantinelů, avšak není jeho úkolem sám územní plány dotvářet.“ 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. Obecné rozhodnutí o distribuci zátěže v rámci určitého území při zachování výše zmíněných zásad je politickou diskrecí konkrétního zastupitelského orgánu územní samosprávy a vyjadřuje realizaci práva na samosprávu konkrétního územního celku. Nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonných věcných rozhodnutí územní samosprávy by byly porušením ústavních zásad o dělbě moci (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010-103). Ze zásady zdrženlivosti tak plyne, že ke zrušení opatření obecné povahy v oblasti územního plánování by měl soud přistoupit, pouze pokud došlo k porušení zákona

v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření jako celku.

26. Návrh evidentně (byť to navrhovatel popírá) vychází z premisy, že navrhovatel má nárok na zahrnutí svých pozemků do zastavitelné plochy určené pro bydlení, jestliže jsou pozemky vhodně situovány ve vztahu ke stávající zástavbě a existující dopravní a technické infrastruktuře a pokud tomu nebrání žádný právními předpisy stanovený „tvrdý“ zákaz, který by bylo třeba zohlednit již ve fázi územního plánování. Navrhovatel totiž neakceptuje jako dostatečný důvod pro ponechání jeho pozemků v nezastavěném území to, že odpůrkyně nemá zájem na tak masivním rozvoji bydlení, který by vyžadoval zahrnutí všech pozemků vhodných k výstavbě do zastavitelných ploch. Jinými slovy tak navrhovatel svojí argumentací konstruuje existenci nároku na zahrnutí pozemků do zastavitelné plochy určené k bydlení. Již toto východisko, jehož prizmatem navrhovatel hodnotí relevanci jednotlivých argumentů uvedených odpůrkyní, je nesprávné a zcela pochopitelně vede k tomu, že navrhovatel subjektivně nepovažuje důvody pro ponechání jeho pozemků v nezastavěném území předestřené odpůrkyní za dostatečné.
27. V kapitole I *Koncepce* v části c.1 napadeného OOP (str. 10 odůvodnění) se obecně konstatuje, že sídla ve správním území obce jsou ve svém rozvoji limitována mj. technickými limity nadmístní infrastruktury. Čelí přitom suburbanizačnímu tlaku, jehož průvodními jevy jsou monofunkčnost sídel a absence občanského vybavení. Napadené OOP proto směřuje k intenzifikaci zástavby a cílí na kvalitativní rozvoj. Optimalizuje tedy rozsah zastavitelných ploch mj. s ohledem na současné možnosti obce. V části 1/c.4 téže kapitoly se deklaruje, že cílem je postupný a uměřený rozvoj obce, se zřetelem k prostorovým a technickým možnostem území, možnostem napojení, celkové zátěži a předpokládanému počtu obyvatel; toho napadené OOP hodlá dosáhnout též prostřednictvím etapizace. O výzvách spojených s nárůstem počtu obyvatel se podrobněji píše v kapitole IV *Vyhodnocení* v části p.2 (str. 115 odůvodnění). Odpůrkyně stanovila limity rozvoje s ohledem na kapacity občanského vybavení a technické infrastruktury tak, že maximální nárůst počtu obyvatel by neměl přesáhnout 23 % oproti současnému stavu [kapitola IV *Vyhodnocení* část o.1 (str. 107 odůvodnění)].
28. Zastavitelné plochy se v napadeném OOP vymezují s ohledem na ekonomické možnosti rozvoje dopravní a technické infrastruktury obce a rozvoje občanského vybavení [kapitola IV *Vyhodnocení* část o.1 (str. 106 odůvodnění)]. V praxi se napadené OOP snaží primárně zastavět proušky v zastavěném území. Většina zastavitelných ploch byla převzata z dosavadního územního plánu, a ty byly ještě zredukovány s ohledem na skutečný potenciál rozvoje obce. Nové zastavitelné plochy byly vymezeny jen minimálně, a to jen z následujících důvodů: za účelem vhodného uspořádání struktury zástavby, zajištění návaznosti veřejných prostranství a dopravní infrastruktury a řešení rozhraní sídla a krajiny [kapitola IV *Vyhodnocení* část p.1 (str. 116 odůvodnění)].
29. Z uvedeného vyplývá, že odpůrkyně svůj další rozvoj při přijetí napadeného OOP podrobně zvažovala. Zjevně mu v nejmenším nehodlá nechat volný průběh, ani není jejím cílem rozvíjet se za každou cenu, nýbrž se chce rozvíjet pomalu a jen postupně, zato ovšem promyšleně, kvalitně a udržitelně. I existenci stávajících zastavitelných ploch podrobila revizi, některé přeřadila zpět do ploch nezastavitelných a u těch, které zastavitelné zůstaly, podmínila možnost jejich zastavění etapizací. Jestliže pro uvedená ideová východiska zaujala takto striktní postoj k plochám zastavitelným (ve vztahu k nimž již vlastníkům mohlo vzniknout určité legitimní očekávání), tím spíše je

odůvodněné, že plochy, které v původním územním plánu nebyly zastavitelné, zůstaly nezastavitelnými i po vydání napadeného OOP. Z hlediska možnosti zastavění byly prověřeny mj. též pozemky navrhovatele (viz str. 108 odůvodnění). Z vypořádání jeho námitek vyplývá, že do zastavitelných ploch zařazeny nebyly (viz str. 230 odůvodnění). Odpůrkyně poukázala na to, že si stanovila maximální přírůstek počtu obyvatel, jenž nehodlá překročit, a že nemá zájem do zastavitelných ploch zařazovat půdu, jež je součástí ZPF.

30. Takové odůvodnění je v intencích požadavků Ústavního soudu přezkoumatelné. Z napadeného OOP lze bez obtíží shledat východiska, která si odpůrkyně vytyčila a z nichž vycházela při úvahách, zda ten či onen pozemek zařadit do zastavitelných ploch, či nikoli. Jestliže pozemky navrhovatele do zastavitelných ploch nezařadila, stalo se tak proto, že nenaplnily její striktní, leč vůči udržitelnému rozvoji obce maximálně odpovědná kritéria. Umožnění zastavění pozemků, které nebyly zastavitelné již ve stávajícím územním plánu, připadalo v úvahu pouze pro výjimečné případy proluk v zástavbě či v situacích, kdy by zastavění prospělo kvalitě zástavby jako celku. Pozemky navrhovatele umístěné na samém kraji sídla podle odpůrkyně takový výjimečný případ nepředstavovaly.
31. Toto odůvodnění stačí samo o sobě. Odpůrkyně neměla ve vypořádání námitek povinnost odpovědět na každý jednotlivý argument navrhovatele. Zcela postačuje, pokud z odůvodnění napadeného OOP implicitně vyplývá, že nepředstavovaly důvod, aby námitkám vyhověla. To se v posuzované věci stalo. Je totiž v první řadě věcí každé obce, jak si ve vydaném územním plánu stanoví způsob, jakým chce využívat své území a jak se chce do budoucna rozvíjet. To je výrazem jejího ústavně zaručeného práva na samosprávu. Ze skutečnosti, že ve schváleném zadání územního plánu je stanoven požadavek prověřit možnost zahrnout navrhovatelovy pozemky do zastavitelné plochy pro bydlení, nelze dovozovat potřebu další podrobnější argumentace ze strany odpůrkyně. Tento požadavek obsažený v zadání nevyjadřuje žádný (tím méně zvýšený) zájem odpůrkyně na vymezení zastavitelných ploch na daných pozemcích, nýbrž představuje reakci na to, že ještě před započítáním pořizování nového územního plánu obdržela požadavky některých vlastníků na změnu využití jejich pozemků, které tímto předala zpracovateli návrhu územního plánu k prověření.
32. Ostatní skutečnosti uváděné navrhovatelem mohly mít pro rozhodování o tom, zda jeho pozemky zařadit do zastavitelných ploch, či nikoli, význam pouze podpůrný. To platí pro jeho námitku, že se jeho pozemky nachází na půdě s nižší třídou ochrany, a proto je možné je odejmout ze ZPF a zastavět. Ve vypořádání námitek odpůrkyně uvedla, že si nepřeje odnímat půdu ze ZPF kvůli vymezení zastavitelné plochy. To má oporu v odůvodnění napadeného OOP. V kapitole IV *Vyhodnocení* části q.1 (str. 117 odůvodnění) se uvádí, že se 13 hektarů půdy vrací zpět do ZPF. Záběr ZPF pro účely zastavění činí 8,7 hektarů, z toho jen 1,3 hektaru představují plochy nově vymezené (zbytek byl převzatý ze stávajícího územního plánu). Z toho [jakož i ze zadání, srov. kapitolu IV *Vyhodnocení* část o.1 (str. 106 odůvodnění)] je patrné, že ochrana zemědělské půdy – bez ohledu na její bonitu a s tím související zařazení do příslušné třídy ochrany – byla skutečně jednou z hodnot, již odpůrkyně chránila.
33. Navrhovatel zcela obecně tvrdí, že odpůrkyně v napadeném OOP vymezila i rozvojové plochy v I. a II. třídě ochrany ZPF, aniž by uvedl, o jaké plochy se jedná, nedomáhá se jejich zrušení. Pokud navrhovatel z této skutečnosti dovozuje, že odpůrkyně přistoupila

k vypořádání jeho námitek odlišně než k řešení jiných částí území, lze uvést, že podle kapitoly IV *Vyhodnocení* části q.1 (str. 117 odůvodnění) zaujímají nově vymezené zábory na půdách I. třídy jen 0,34 ha, na půdách II. třídy ochrany 0 ha. Podle připojené tabulky tvoří nový zábor půdy I. třídy část plochy Z20, označená ve Výkresu předpokládaných záborů půdního fondu jako Z_n20a-b. Jedná se o plochu přimykající se ke koridoru dálnice D8 a dalším dopravním stavbám, která je funkčně určena jako plocha smíšená výrobní. Evidentně není srovnatelná svým umístěním ani funkčním určením s pozemky navrhovatele. Další nový zábor ZPF (ovšem III., IV. a V. třídy) se nachází v ploše Z04 (smíšená obytná) zhruba naproti pozemkům navrhovatele přes pozemní komunikaci. Tato plocha je ovšem převzatá z předchozího územního plánu (jedná se o plochy č. 4 a 5 vymezené 2. změnou územního plánu z roku 2011), její tvar byl upraven (část původních ploch pro bydlení byla navracena ZPF – plochy označené jako N1.05 a N1.06 ve Výkresu předpokládaných záborů půdního fondu – a zbývající část původních ploch byla scelena zahrnutím sousedních pozemků, čímž vznikla jednolitá plocha Z04). Zastavitelnost pozemků, které se nachází přímo naproti pozemkům navrhovatele, však byla zrušena, tyto pozemky byly napadeným OOP převedeny do nezastavěného území (hranice plánované zástavby je na obou stranách pozemní komunikace shodná). Ani v tomto případě se tedy nejedná o srovnatelnou situaci. Navrhovatel se nemůže srovnávat s vlastníky pozemků, které byly zastavitelné již v předchozím územním plánu, neboť tato jejich právní vlastnost je z hlediska principu kontinuity územního plánování významná.

34. Rovněž skutečnost, že se navrhovatelovy pozemky nachází v blízkosti lesa, má toliko podpůrný význam. Ve vypořádání námitek odpůrkyně uvedla, že pozemky navrhovatele se nachází ve vzdálenosti 50 metrů od lesa a vymezení zastavitelné plochy by bylo v rozporu v ochranou a rozvojem přírodního charakteru terénního útvaru hradiště Sazená. Z odůvodnění napadeného OOP je pak patrné, že ochrana krajiny v nejširším slova smyslu je jednou z chráněných hodnot (srov. např. kapitolu I *Koncepce* část e, str. 19 odůvodnění napadeného OOP, nebo kapitolu II *Použití* část f/2.5, str. 86 a násl. napadeného OOP), čehož se dosahuje prostřednictvím vymezení prvků územního systému ekologické stability (ÚSES), z nichž LBC 233 je vymezeno v bezprostředním sousedství pozemků navrhovatele. V replice navrhovatel vznesl i věcné námítky proti této argumentaci, soud se jimi však zabývat nemohl, neboť směřují do 4. a 5. kroku algoritmu přezkumu; ve svém návrhu však uplatněným návrhovým bodem vymezil přezkum napadeného OOP tak, že se soud může zabývat pouze otázkou přezkoumatelnosti rozhodnutí o námitkách (3. krok algoritmu). Rozšiřovat bezvadný návrh o nové návrhové body není možné (§ 101b odst. 2 věta druhá s. ř. s.). Přesto lze uvést, že charakter hodnot terénního útvaru hradiště Sazená je popsán na str. 46-47 odůvodnění napadeného OOP. Skutečnost, že lesní zákon nezakazuje vymezovat v územním plánu zastavitelné plochy v tzv. ochranném pásmu lesa, ještě neznamená, že právě blízkost lesních porostů (les přitom obecně není tvořen jen stromovým patrem, ale i patrem bylinným a keřovým), které jsou zahrnuty do lokálního biocentra a které jsou součástí krajinného rázu, nemůže být důvodem, pro nějž odpůrkyně nemá za vhodné přibližovat zástavbu blíže tomuto ochrany hodnému prostředí. Narušení ochrany zmíněného přírodního prostředí přítomností zástavby na jiných pozemcích nijak nediskvalifikuje legitimitu snahy odpůrkyně o ochranu zbytků tohoto přírodního prostředí a o zajištění jeho oddělení od zástavby (ve snaze zachránit, co se ještě dá). Sousedí-li LBC 233 v některých částech přímo se zástavbou, jde o důsledek dříve učiněných rozhodnutí, která jistě mohou být z hlediska ochrany přírody a krajiny sporná, nemohou však znamenat, že

by ochrana přírody a krajiny nemohla být prosazována v maximálním možném měřítku v těch částech území, kde to je ještě možné.

35. Konečně jde-li o námitku, že pozemky navrhovatele mají výbornou návaznost na dopravní a technickou infrastrukturu, z odůvodnění napadeného OOP je zjevné, že tyto aspekty neměly žádný vliv na to, zda budou jeho pozemky řazeny do zastavitelných ploch, nebo nikoli. V odůvodnění napadeného OOP se nic takového neuvádí, a naopak je zjevné, že při rozhodování o tom, zda bude ten či onen pozemek zastavitelný, nebo nikoli, hrála roli i odlišná kritéria (viz body 24-30 tohoto rozsudku).
36. Navrhovatel také namítal, že se odpůrkyně nezabývala jeho připomínkami, které podal dne 18. 6. 2019 k návrhu napadeného OOP pro společné jednání. I jimi se domáhal toho, aby byly jeho pozemky zastavitelné. Odpůrkyně o nich uvedla jen, že je bude řešit až ve veřejném projednání. Z § 50 odst. 3 stavebního zákona vyplývá, že připomínky může u pořizovatele uplatnit každý. Ze zákona však výslovně nevyplývá, jak se má s těmito připomínkami naložit a v jaké fázi procesu přijímání územního plánu se tak má stát. Z komentářové literatury vyplývá, že i připomínky podané podle § 50 odst. 3 stavebního zákona je třeba vnímat jako podklad opatření obecné povahy a je třeba se s nimi vypořádat v odůvodnění vydaného územního plánu (srov. DOLEŽALOVÁ, Veronika. Komentář k § 50. In: VÁVROVÁ, Eva, Veronika DOLEŽALOVÁ, Michal KNECHT, Vendula ZÁHUMENSKÁ, Daniela KONEČNÁ, Petra HUMLÍČKOVÁ, Karel ČERNÍN a Jan STRAKOŠ. Stavební zákon, Praktický komentář. Wolters Kluwer. Dostupné v Systému ASPI.). Tomuto požadavku odpůrkyně dostála. Na straně 139 odůvodnění napadeného OOP uvedla, že požadavek navrhovatele (aby byly jeho pozemky zařazeny do zastavitelných ploch) bude „celistvě“ řešen až v dalších fázích procesu přijetí napadeného OOP. Jak vyplývá z výše rekapitulovaného odůvodnění napadeného OOP, tímto požadavkem se odpůrkyně skutečně zabývala a vypořádala se s ním přezkoumatelně. Soud se neztotožňuje s navrhovatelem, že by se tím nezabývala dostatečně „celistvě“.
37. Tytéž námitky, jimiž se rovněž domáhal zařazení svých pozemků do zastavitelných ploch, podal navrhovatel dne 11. 1. 2021 i při opakovaném veřejném projednání. Jak však soud ověřil ze správního spisu, ve vztahu k jeho pozemkům se mezi veřejným projednáním a opakovaným veřejným projednáním nic nezměnilo. Z § 53 odst. 2 poslední věty stavebního zákona vyplývá, že při opakovaném veřejném projednání se upravený návrh územního plánu projedná pouze v mezích těchto úprav. Odpůrkyně proto postupovala správně, když jeho námitkám (na str. 265 odůvodnění napadeného OOP) nevyhověla právě s odkazem na to, že námitky nelze uplatňovat k částem dokumentace, které nebyly po veřejném projednání změněny (viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2015, č. j. 8 As 47/2015-44).

Závěr

38. Protože jediný návrhový bod je nedůvodný a soud neshledal žádnou vadu, k níž by byl povinen přihlédnout i bez námítky, návrh podle § 101d odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.
39. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Navrhovatel neměl ve věci úspěch, nemá tedy právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšné odpůrkyni náhrada nákladů řízení náleží. Odpůrkyně je malou obcí, která nedisponuje odborným aparátem nezbytným k výkonu působnosti orgánu územního plánování ani pro její obhajobu v soudním řízení. Tato činnost tedy přesahuje rámec obvyklé úřední činnosti odpůrkyně,

a náklady na právní zastoupení je proto třeba pokládat za účelně vynaložené (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47, bod 29). Náklady řízení tvoří odměna advokáta za tři úkony právní služby po 3 100 Kč [převzetí a příprava zastoupení, sepis vyjádření k návrhu a sepis dupliky podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a) a d) 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“)], náhrada hotových výdajů odpovídající třem paušálním částkám po 300 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu a náhrada daně z přidané hodnoty v sazbě 21 % z částky 10 200 Kč, tj. 2 142 Kč, neboť zástupce odpůrkyně vykonává advokacii jako společník obchodní korporace, která je plátcem daně z přidané hodnoty (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). Navrhovatel je povinen zaplatit odpůrkyni náhradu nákladů řízení v celkové výši 12 342 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.) k rukám jejího zástupce (§ 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, užitý na základě § 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 nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

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

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 22. listopadu 2022

Mgr. Tomáš Kocourek, Ph.D., v. r.
předseda senátu