



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

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

navrhovatele:

I. H.

bytem X

zastoupený advokátem Mgr. Jiřím Nezhybou
sídlem Údolní 33, Brno

proti

odpůrkyni:

obec Dobříč

sídlem Dobříč 10

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy č. 1/2021/OOP – územního plánu obce
Dobříč, schváleného 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, schválený
usnesením Zastupitelstva obce Dobříč ze dne 20. 10. 2021, č. 14/18/22 – se dnem
právní moci tohoto rozsudku zrušuje v rozsahu, v němž v grafické části vymezuje
na pozemku parc. č. XA v k. ú. X zemědělskou plochu (NZ), a to na území, jež bylo
zahrnuto do rozvojové plochy obytné zástavby č. XB územním plánem sídelního
útvary Dobříč schváleným Zastupitelstvem obce Dobříč dne 12. 7. 1996, ve znění
změny č. 1 vydané Zastupitelstvem obce Dobříč dne 2. 6. 2010.

- II. Odpůrkyně je povinna zaplatit navrhovateli na náhradě nákladů řízení částku ve výši 17 342 Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce navrhovatele Mgr. Jiřího Nezhyby, advokáta.

Odůvodnění:

Vymezení věci a obsah návrhu

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 opatření obecné povahy označené v záhlaví (dále též „napadené OOP“) v grafické části v rozsahu vymezení zemědělské plochy (NZ) na pozemku parc. č. XA v k. ú. X (všechny dále uvedené pozemky se nacházejí v tomtéž katastrálním území), a to v rozsahu, v němž byl zahrnut v předchozím územním plánu odpůrkyně mezi rozvojové plochy obytné zástavby (v předchozím územním plánu z roku 1996 byl pozemek zahrnut do rozvojové plochy č. XB; v napadeném OOP je označen jako N4).
2. Ke své aktivní legitimaci k podání návrhu navrhovatel uvedl, že je vlastníkem pozemku parc. č. XA. Jeho záměrem bylo využít tento pozemek (spolu se sousedním pozemkem parc. č. XK) k výstavbě 27 rodinných domů. Tento záměr byl v souladu s předchozím územním plánem – pozemek se v rozsahu rozvojové plochy č. XB nacházel v rozvojových plochách obytné zástavby a bylo na něm možné umísťovat rodinné domy. Navrhovatel je přesvědčen, že k vymezení plochy NZ na daném pozemku došlo v rozporu se zákonem, svévolně a v úmyslu zamezit mu v realizaci záměru bez náležitého odůvodnění.
3. Navrhovatel započal kroky k realizaci záměru již na podzim 2019, kdy uzavřel s architektkou smlouvu o dílo, jejímž předmětem bylo zpracování parcelace pro územní řízení o dělení pozemku. Následně navrhovatel doručil Městskému úřadu Rudná (dále jen „stavební úřad“) žádost o vydání rozhodnutí o dělení nebo scelování pozemků. Dne 7. 4. 2020 doručil 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 17. 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. Navrhovatel nechal zpracovat také projektovou dokumentaci pro vydání územního rozhodnutí na stavbu určenou k dopravní obslužnosti a dne 20. 1. 2021 zaslal stavebnímu úřadu doplnění žádosti o vydání územního rozhodnutí o dělení pozemku, v němž ji rozšířil o žádost o vydání územního rozhodnutí o umístění stavby: parcelace, komunikace, veřejné osvětlení a dešťová kanalizace. V návaznosti na výzvu stavebního úřadu k doplnění žádosti navrhovatel zaslal dne 5. 5. 2021 obecnímu úřadu odpůrkyně žádost o stanovisko k projektové dokumentaci, neboť odpůrkyně je vlastníkem dotčených pozemků parc. č. XC, parc. č. XD, parc. č. XEa parc. č. XF a vlastníkem kanalizační sítě. Odpůrkyně však dosud nereagovala.
4. V průběhu plánování navrhovatelova záměru začala odpůrkyně pořizovat nový územní plán. V návrhu přitom zastavitelnost pozemku navrhovatele výrazně omezila a ponechala v zastavitelné ploše pouze část pozemku označenou jako Z4. Navrhovatel vznesl proti takovému zařazení nejprve dne 6. 11. 2019 připomínky a následně dne 5. 2. 2021 námitky,

v nichž žádal, aby byla zachována dosavadní zastavitelnost pozemku v rozsahu rozvojové plochy č. XB.

5. Navrhovatel předně namítá, že napadeným OOP došlo k zásahu do jeho legitimního očekávání, neboť se zcela zásadním způsobem změnilo funkční využití jeho pozemku. Navrhovatel nabyt 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 rozhodl k rozdělení pozemku na jednotlivé parcely, na nichž zamýšlel výstavbu rodinných domů. Legitimní očekávání navrhovatele pak bylo podpořeno i souhlasným stanoviskem orgánu územního plánování. Ze schváleného zadání napadeného OOP přitom nevyplývalo, že by hrozilo omezení zastavitelnosti pozemku. O tom se navrhovatel dozvěděl až v září 2019 z návrhu napadeného OOP pro společné jednání. Námitky navrhovatele odpůrkyně řádně nevypořádala (v podrobnostech viz dále).
6. Napadené OOP zcela zamezuje realizaci navrhovatelova záměru, a představuje tak zásah do jeho vlastnického práva, přičemž tento zásah odpůrkyně řádně neodůvodnila 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 N4 o rozloze 2,22 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 pozemku došlo také ke snížení jeho tržní hodnoty a vzniku značné majetkové újmy v souvislosti s finančními prostředky již vynaloženými na realizaci záměru, které ke dni podání návrhu činí přibližně 85 644 Kč (jedná se o náklady na parcelaci, na dosavadní údržbu pozemku s vidinou realizace záměru a na projektovou dokumentaci).
8. Navrhovatel v této souvislosti odkázal na judikaturu Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“) týkající se ochrany legitimního očekávání a principu kontinuity územního plánování. Zdůraznil, že podle rozsudku NSS ze dne 29. 1. 2020, č. j. 9 As 171/2018 - 50, musí mít dotčené osoby možnost spolehnout se na určitou stálost územně plánovací dokumentace, respektive kontinuitu jejího vývoje, protože jedině tak jí mohou přizpůsobit své záměry. Vynětí dotčené části pozemku ze zastavitelných ploch principu kontinuity územního plánování nevyhovuje, a je proto nezákonné.
9. Podle navrhovatele není zcela zřejmé, proč má být výrazná část jeho pozemku nově zařazena do ploch NZ. Od doby pořízení předchozího územního plánu nedošlo k žádné objektivní změně okolností, která by změnu zastavitelnosti odůvodňovala. Z napadeného OOP není patrná potřeba změny oproti předchozímu územnímu plánu.
10. Postup odpůrkyně navrhovatel považuje též za diskriminační ve srovnání s vlastníky jiných nemovitostí (srov. plochy Z1, Z2 a Z3, přičemž pozemek parc. č. XG 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 navrhovatele nelze považovat za legitimně odůvodněný a nezbytný při zachování požadavku maximální ochrany práv dotčených osob. Odpůrkyně se snaží navrhovatelův záměr zablokovat, ačkoliv svůj pozemek v napadeném OOP zahrnula mezi zastavitelné plochy SV.

11. Odůvodnění navíc obsahuje několik nesrovnalostí, na které navrhovatel upozorňoval již v námitkách. Odpůrkyně ve vypořádání námitek uvedla, že do napadeného OOP „nebyly z plochy bydlení, XB ‘dle výkresu č. 6, REGULATIVY ZÁSTAVBY‘ ÚPnSÚ Dobříč‘ převedeny žádné funkční plochy označené ve výkresu č. 2, FUNKČNÍ VYUŽITÍ ÚZEMÍ‘ grafické části ÚPnSÚ Dobříč jako **rozvojové plochy obytné zástavby‘ na jih od místní komunikace směrem na Tachlovice**. U této části plochy, XB ‘nebyl zájem za celých 25 let, co platí ÚPnSÚ Dobříč na jejich využití, tzn., že vypuštěním této plochy nebyl dotčen pouze pozemek parc. č. XG, 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 a stavu veřejné infrastruktury“ (zdůraznění doplněno navrhovatelem). Směrem na jih od místní komunikace se ovšem nachází i plocha Z2, která zahrnuje pozemek odpůrkyně. Pokud má odpůrkyně zájem na rozvoji obce jižním směrem, je k tomu vhodný právě pozemek navrhovatele, který se navíc nachází na půdě IV. třídy ochrany zemědělského půdního fondu (na rozdíl od plochy Z2).
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. Navrhovatel je však přesvědčen, že právě realizací jeho záměru by bylo docíleno vhodného rozšíření zastavěného území obce. Záměr by byl logicky napojen na stabilizovanou plochu SV, kterou rozvojová plocha č. XB obklopuje. Ponechání navrhovatelova pozemku v zastavitelné ploše by tak bylo logickým řešením. 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 navrhovatel 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. Z přehledu lokalit záborů zemědělské půdy v napadeném OOP vyplývá, že nově vymezená plocha Z1 se nachází na půdě II. třídy ochrany ZPF. Navrhovatelův pozemek se přitom nachází ve IV. třídě ochrany ZPF, a je proto pro výstavbu z hlediska ochrany ZPF jednoznačně vhodnější. Podle judikatury i odborné literatury lze za veřejný zájem výrazně převažující nad zájmem na ochraně ZPF považovat např. potřebu vybudování dopravní nebo technické infrastruktury, nikoliv však rozvoj bydlení nebo komerčních ploch. Z hlediska požadavků na ochranu ZPF tedy nemůže vymezení ploch pro bydlení

na nejkvalitnější zemědělské půdě obstát. Podle grafické části napadeného OOP nejsou v zastavitelných plochách plánovány žádné záměry veřejně prospěšných staveb nebo dopravní infrastruktury. S největší pravděpodobností tak nebude možné považovat výstavbu v těchto plochách za výrazně převažující nad ochranou ZPF. Z těchto důvodů je současné vymezení zastavitelných ploch na půdě I. a II. třídy ochrany ZPF v rozporu se zákonem, přičemž redukce zastavitelných ploch na půdě IV. třídy ochrany není řádně odůvodněna.

16. 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 navrhovatelovy námítky za liché, mylné nebo vyvrácené. Pausálně pojaté odůvodnění nemůže obstát, a napadené OOP je proto nepřezkoumatelné.
17. Zvolené řešení je nepřiměřené a nesplňuje judikaturou Nejvyššího správního soudu formulovaný požadavek proporcionality zásahu do práv. Představuje naopak zcela zásadní zásah do navrhovatelova vlastnického práva, neboť jak již bylo výše uvedeno, v důsledku zvoleného řešení dojde ke snížení tržní ceny pozemku a navrhovatel nebude moci realizovat svůj záměr, na který již navíc vynaložil 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 v menším rozsahu. Měla vzít také v úvahu dosavadní kroky navrhovatele, o kterých věděla minimálně od doby podání připomínek.
18. Odpůrkyně k výzvě soudu předložila vyjádření, které soudu zaslala v jiném řízení o návrhu na zrušení části téhož napadeného OOP, které soud eviduje pod sp. zn. 54 A 24/2022. Odpůrkyně uvedla, že „[v]yjádření k současné kauze by bylo prakticky totožné neboť se jedná o stejný problém jen s jinými čísly pozemků.“ V tomto podání, které z velké části reaguje na námítky uplatněné jiným navrhovatelem v jiném řízení, odpůrkyně mj. odmítla, že by napadené OOP bylo svévolné či diskriminační. Odpůrkyně zdůraznila, 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 navrhovatele 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. Na podporu svých tvrzení odpůrkyně navrhla vyslechnout jako svědka architekta Ing. Ladislava Vícha. Na závěr soudu navrhla, aby návrh zamítl.

Jednání dne 31. 1. 2023

19. Při jednání účastníci setrvali na svých procesních stanoviscích.

20. Navrhovatel poukázal na rozsudek zdejšího soudu, který jinému navrhovateli vyhověl a část napadeného územního plánu zrušil. Odpůrkyně zopakovala, že na navrhovaném pozemku po dobu 25 let neprobíhala žádná stavební činnost. Nebylo jejím záměrem kohokoliv diskriminovat. Vlastní pozemky obce měly zůstat zastavitelné proto, aby tvořily finanční rezervu pro případné investice. Navrhovatel na to uvedl, že činil kroky za účelem výstavby na dotčeném pozemku a rozvojové záměry odpůrkyně nejsou důvodem pro diskriminační jednání. K tomu odpůrkyně podotkla, že s veškerými kroky navrhovatel započal až po společném jednání v reakci na připravovaný nový územní plán.
21. Soud dokazováním (výpis z katastru nemovitostí, listy vlastnictví č. XCH a XJ pro obec X a katastrální území Dobříč u Prahy) ověřil odpůrkyní nezpochybněné tvrzení navrhovatele, že je výlučným vlastníkem pozemku parc. č. XA v katastrálním území X a odpůrkyně vlastníci pozemku parc. č. XG tamtéž. Pro nadbytečnost neprovedl výslech odpůrkyní navrhovaného svědka V., neboť rozhodující skutečnosti dostatečně vyplývají z předložené spisové dokumentace. Ani listinami navrženými k důkazu navrhovatelem 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.

Splnění podmínek řízení a rozsah soudního přezkumu

22. Soud nejprve zkoumal, zda jsou splněny všechny podmínky, za nichž lze návrh věcně projednat.
23. V dané věci je zjevné, že územní plán byl vydán formou opatření obecné povahy za použití odpovídajících ustanovení stavebního zákona a správního řádu. Návrh na zahájení řízení byl podán ve lhůtě jednoho roku dle § 101b odst. 1 s. ř. s. a obsahuje všechny potřebné náležitosti dle § 101b odst. 2 s. ř. s.
24. Podle § 101a věty první s. ř. s. je návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl zkrácen na svých právech opatřením obecné povahy vydaným správním orgánem. Z konstantní judikatury se podává, že odmítnutí návrhu proto, že byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou, je možné (kromě nedostatku procesní legitimace) využít jen v případech naprosto zjevného nedostatku legitimace věcné, zjistitelného bez pochyb okamžitě, zpravidla již z návrhu samotného (srov. rozsudky NSS ze dne 27. 9. 2005, č. j. 4 As 50/2004 - 59, či ze dne 11. 6. 2009, č. j. 3 Ao 2/2009 - 93). Soud by tak neměl při zkoumání reálné pravděpodobnosti dotčení na právech zabíhat příliš do hloubky, např. řešit pravdivost navrhovatelových tvrzení na podkladě obsahu správního spisu či předložených důkazních prostředků apod. Navrhovateli tudíž k dosažení věcného projednání návrhu postačí, že přijde s logickým a myslitelným tvrzením o svém dotčení, jež nebude nereálné již na první pohled (srov. rozsudek NSS ze dne 5. 11. 2014, č. j. 3 As 60/2014 - 85).
25. V návrhu navrhovatel brojí proti skutečnosti, že napadeným OOP byl právě jeho zmíněný pozemek nově zahrnut mezi zemědělské plochy (NZ), ačkoliv jeho značná část byla původním územním plánem řazena mezi rozvojové plochy obytné zástavby. Navrhovatel se domnívá, že postup odpůrkyně byl diskriminační a že mu v důsledku tohoto svévolného postupu bylo zabráněno v realizaci výstavby několika rodinných domů. Tvrzení navrhovatele je pro založení jeho aktivní procesní (návrhové) legitimace postačující, neboť z něho vyplývá, že napadeným OOP byly nově stanoveny omezující podmínky, které napříště výstavbu rodinných domů na pozemku parc. č. XA již neumožňují.

26. Protože soud shledal, že návrh byl podán včas, osobou k tomu oprávněnou, proti účinnému opatření obecné povahy a je prost vad, konstatuje, že aktivní procesní legitimace navrhovatelí svědčí. Soud vycházel při přezkumu návrhem napadeného OOP ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době jeho vydání. (§ 101b odst. 3 s. ř. s.). Napadené OOP přitom přezkoumal v mezích navrhovatelem uplatněných námitek a toliko v rozsahu, v jakém navrhovatel proti územnímu plánu brojí (§ 101d odst. 1 s. ř. s.).

Posouzení návrhu soudem

27. Soud předesílá, že v podstatě totožný návrh směřující proti témuž napadenému OOP již projednal v řízení soudem evidovaném pod sp. zn. 54 A 40/2022. Návrh, který podal vlastník pozemku sousedícího s navrhovatelovým pozemkem parc. č. XA (vlastník pozemku parc. č. XK), shledal soud v rozsudku ze dne 22. 7. 2022, č. j. 54 A 40/2022 - 25, důvodným. Protože závěry citovaného rozsudku jsou plně uplatnitelné i v nyní projednávané věci, neshledal soud důvod se od nich odchýlit. Soud rovněž podotýká, že v některých pasážích postrádá nyní projednávaný návrh dostatečnou individualizaci. Uvádí-li navrhovatel například, že zastavitelnost jeho pozemku byla napadeným OOP výrazně omezena a že v zastavitelné ploše byla ponechána pouze jeho část označená jako plocha Z4 (srov. bod 4 rozsudku), jedná se o chybné tvrzení, které vzniklo evidentně zkopírováním textu z návrhu, o němž soud rozhodl rozsudkem č. j. 54 A 40/2022 - 25. V nyní projednávané věci byl totiž navrhovatelův pozemek, jak vyplývá i z grafických příloh zakomponovaných níže do textu, vyjmut ze zastavitelné plochy jako celek. Plocha Z4 je vymezena na části sousedního pozemku parc. č. XK. Tato zjevná chyba v návrhu nicméně nic nemění na skutečnosti, že návrh na zrušení části napadeného OOP je – stejně jako návrh, o němž soud rozhodl posledně citovaným rozsudkem – důvodný.
28. 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 rozšířený senát 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.“

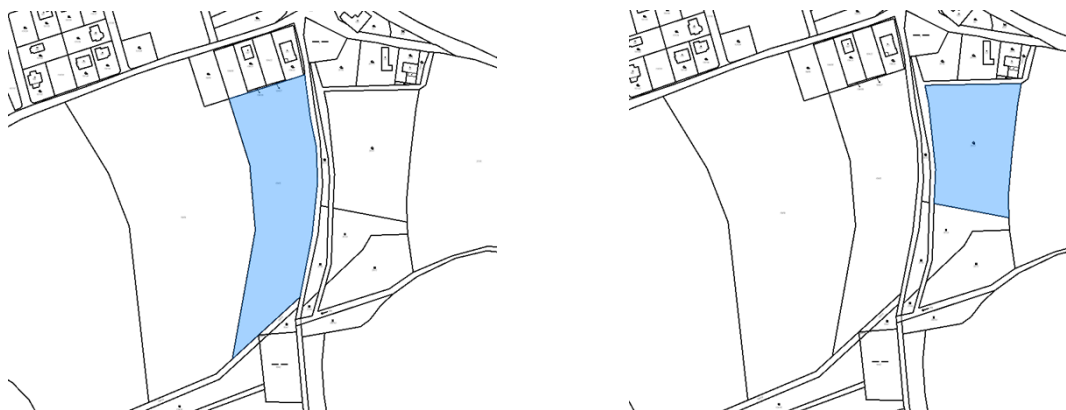
29. Jak tedy lze z citované judikatury dovodit, hodnocení proporcionality (s nímž souvisí podstatná část navrhovatelových námitek) napadeného opatření obecné povahy představuje nedílnou součást jeho soudního přezkumu, přičemž v případě územního plánování především není možné připustit zásahy do vlastnického 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.
30. 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 popsáných 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.“*
31. 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 diskreicí 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).
32. 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.
33. Napadeným územním plánem nepochybně došlo k zásahu do navrhovatelova vlastnického práva, neboť jím bylo oproti dřívějšímu územnímu plánu změněno funkční využití části

pozemku, jehož je vlastníkem. Otázkou tedy není, zda k zásahu došlo, ale zda byl tento zásah přiměřený.

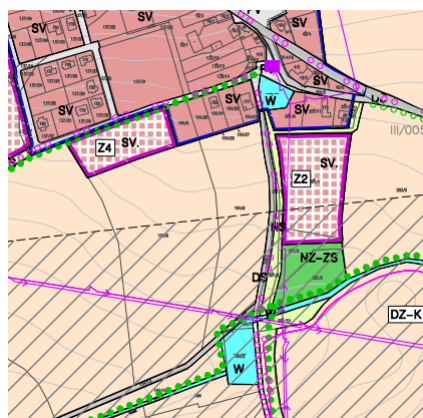
34. V této souvislosti soud předesílá, že pro rozsah soudního přezkumu a pro posouzení, zda došlo k nepřiměřenému zásahu do vlastnického práva, je podstatné, zda vlastník dotčeného pozemku uplatnil námitky k návrhu územního plánu (srov. např. rozsudek NSS ze dne 26. 10. 2016, č. j. 10 As 183/2016 - 35, a judikaturu tam citovanou). Mezi účastníky je přitom nesporné, že navrhovatel uplatnil včasné námitky.
35. 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 navrhovatel přílehlavě odkázal).
36. 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 AOs 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.
37. 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.
38. 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 AOs 2/2011 - 17, bod 65, ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 AOs 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.

39. 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.
40. Na prvním výřezu z mapy katastru nemovitostí je zvýrazněn pozemek navrhovatele parc. č. XA, na druhém je zvýrazněn namítaný pozemek parc. č. XG ve vlastnictví odpůrkyně:

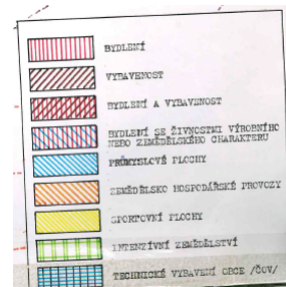
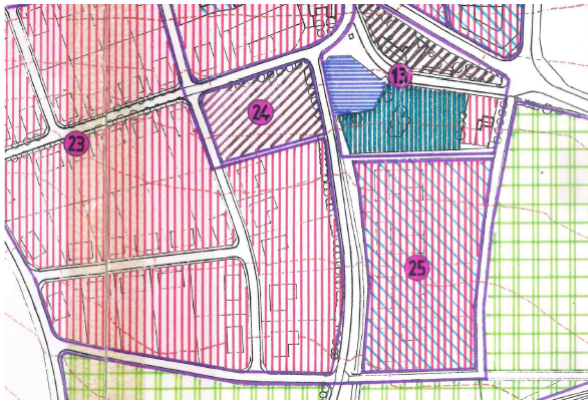


41. Z hlavního výkresu napadeného OOP vyplývá, že pozemek parc. č. XA je v celé své ploše zařazen v nezastavitelné ploše NZ. Zároveň je zřejmé, že pozemek parc. č. XG je označen jako plocha Z2 a je zařazen do ploch SV:

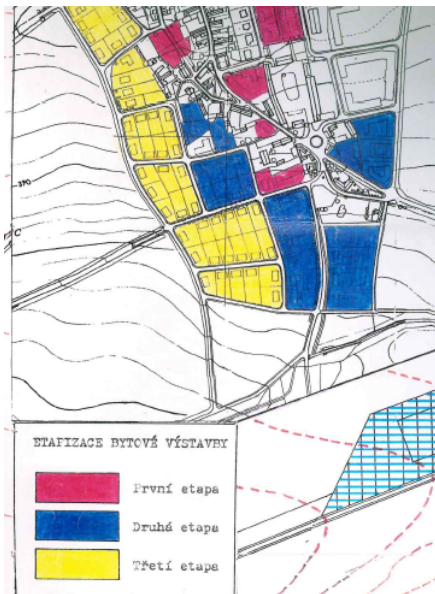


PLOCHY STABILIZOVANÉ ZMĚN	PLOCHY
SV	PLOCHY SMÍŠENÉ OBYTNÉ – VENKOVSKÉ
SVI	PLOCHY SMÍŠENÉ OBYTNÉ – VENKOVSKÉ HISTORICKÉ
OY	PLOCHY OBČANSKÉHO VYBAVENÍ – VEŘEJNÁ INFRASTRUKTURA
OS	PLOCHY OBČANSKÉHO VYBAVENÍ – TĚLOVÝCHOVNÁ A
OH	PLOCHY OBČANSKÉHO VYBAVENÍ – HRBITOVY
VK	PLOCHY VÝROBY A SKLADOVÁNÍ – SKLADOVÁNÍ
TI	PLOCHY TECHNICKÉ INFRASTRUKTURY
PV	PLOCHY VEŘEJNÝCH PROSTRANSTVÍ
ZV	PLOCHY VEŘEJNÝCH PROSTRANSTVÍ – VEŘEJNÁ ZELEN
DS	PLOCHY DOPRAVNÍ INFRASTRUKTURY – SILNIČNÍ
W	PLOCHY VODNÍ A VODOHOSPODÁŘSKÉ
NZ	PLOCHY ZEMĚDĚLSKÉ

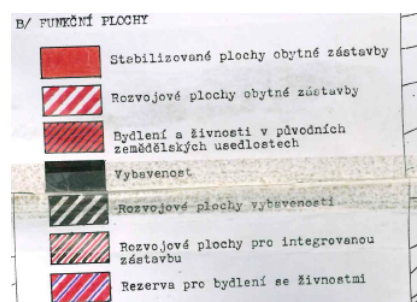
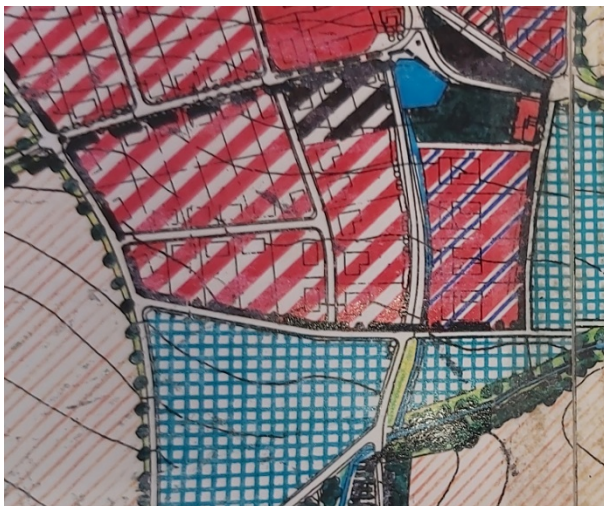
42. Níže uvedené výřezy pak zobrazují zařazení obou dotčených pozemků podle předchozího územního plánu. Jak je patrné, značná část navrhovatelova pozemku spadala do rozvojové plochy č. XB určené pro bydlení v rodinných domech. Pozemek odpůrkyně byl označen jako plocha č. XJ:



Výkres č. 6 – Regulativy zástavby



Výkres č. 6 – Etapizace bytové výstavby



Výkres č. 2 - Funkční využití

43. Z předchozího územního plánu tedy vyplývá, že sporná část pozemku parc. č. XA (zařazená v předchozím územním plánu do plochy č. XB) byla podle výkresu č. 6 „Regulativy výstavby“ zařazena mezi plochy určené pro bydlení. Podle tohoto výkresu se tedy jednalo o plochu zastavitelnou a určenou k výstavbě obytného charakteru. Tentýž

Shodu s prvopisem potvrzuje: L. K. U.

výkres obsahuje také schéma etapizace bytové výstavby a zařazuje relevantní část plochy č. XB do druhé etapy výstavby. Ve výkresu č. 2 „Funkční využití“ je relevantní část plochy č. XB zařazena mezi „rozvojové plochy obytné výstavby“.

44. V rozhodnutí o námitkách odpůrkyně uvádí, že předchozí územní plán obsahuje vnitřní rozpor ve vymezení plochy č. XB, neboť ji ve výkresu č. 6 řadí mezi zastavitelné plochy určené k bydlení (v 2. etapě výstavby), zatímco podle výkresu č. 2 se jednalo o „rozvojové plochy obytné zástavby“. K této poznámce odpůrkyně je třeba dodat, že případnou nesrovnalost předchozího územního plánu nelze klást k tíži navrhovateli a odpůrkyně byla povinna vycházet z varianty pro navrhovatele příznivější, tedy že se jednalo o zastavitelnou plochu určenou pro bydlení. Z napadeného OOP ani příslušné části rozhodnutí o námitkách neplyne, že by odpůrkyně zastavitelnost sporné části pozemku parc. č. XA podle předchozího územního plánu v rozsahu tehdejší plochy č. XB 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.
45. Z výkresové části předchozího územního plánu ovšem plyne ještě jedna podstatná skutečnost, a to, že sporná část navrhovatelova pozemku byla regulována z hlediska možnosti zastavitelnosti obytnou výstavbou v podstatě shodně jako plocha č. XJ, v níž se nachází pozemek odpůrkyně (sporná část navrhovatelova pozemku patřila mezi „plochy bydlení“ a pozemek odpůrkyně mezi „bydlení se živnostmi výrobního nebo zemědělského charakteru“). Pozemek odpůrkyně byl přitom v napadeném OOP ponechán jako zastavitelný (Z2) a zařazen do ploch SV „plochy smíšené obytné – venkovské“. Právě ve vztahu k tomuto pozemku navrhovatel namítá diskriminační postup odpůrkyně, přičemž tuto námitku uplatnil 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.
46. 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).
47. Z rozhodnutí o námitkách musí být seznatelné, z jakého důvodu považuje obec námitky uplatněné oprávněnou osobou za liché, mylné nebo vyvrácené nebo proč považuje předesílané 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.

48. Po porovnání námitek navrhovatele 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 navrhovatelovy námitky za nedůvodné, a to způsobem, který umožnil navrhovateli s názorem odpůrkyně věcně polemizovat, jak ostatně učinil v návrhu podaném k soudu, a který umožnil i soudu se návrhem na zrušení části OOP věcně zabývat.
49. 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. 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. V tomto ohledu je třeba přisvědčit navrhovateli, že odpůrkyně takové důvody neuvedla, resp. jí uváděné důvody neodpovídají skutečnosti.
50. V námitkách ze dne 5. 2. 2021 navrhovatel mimo jiné namítal, že pořizovatel nedostatečně odůvodnil redukci zastavitelnosti původní rozvojové plochy č. XB a postupoval přitom svévolně a diskriminačně v hodnocení ploch podle vlastnictví. Veškeré důvody, kterými se pořizovatel snaží odůvodnit redukci zastavitelnosti navrhovatelova pozemku, lze vztáhnout i na jiné zastavitelné plochy, které zůstaly v návrhu napadeného OOP zachovány. Jedná se zejména 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 navrhovatel v námitkách ze dne 5. 2. 2021 poukázal na to, že plocha Z2 se z 67 % rozkládá na půdě v I. třídě ochrany ZPF. Redukcí rozvojové plochy č. XB vzniká nekoncepční a nekompaktní návrh zástavby. Dále navrhovatel namítl, že plocha Z2 vyžaduje stejné nároky z hlediska dopravní a technické infrastruktury jako vypouštěná plocha č. XB. Navíc je severní a západní okraj plochy Z2 oddělen od okolí vodotečí. Pořizovatel podle navrhovatele neuvedl žádné relevantní důvody, proč upřednostnil redukci právě rozvojové plochy č. XB, 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. XB nemá podle navrhovatele racionální a přezkoumatelné důvody.
51. Na popsanou námitku diskriminace odpůrkyně reagovala v rozhodnutí o námitkách tak, že rozvoj obce směrem do volné krajiny, na západ od polní cesty spojující jižní okraj sídla Dobříč s lokalitou Mexiko u Prostředního mlýna na silnici II/101 nebyl již sledován a bylo od něj upuštěno. Jižní okraj sídla byl ukončen na linii zastavěného území stávajících rodinných domů proti vodní nádrži U Hospody. Do nového územního plánu nebyly z plochy bydlení č. XB převedeny žádné funkční plochy, které byly v předchozím

územním plánem ve výkresu č. 2 „*Funkční využití území*“ označeny jako „rozvojové plochy obytné zástavby“ na jih od místní komunikace směrem na Tachlovice. U plochy č. XB nebyl zájem na jejím využití za celých 25 let platnosti předchozího územního plánu. Vypuštěním této plochy tedy podle odpůrkyně nebyl dotčen pouze pozemek parc. č. XA, 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.

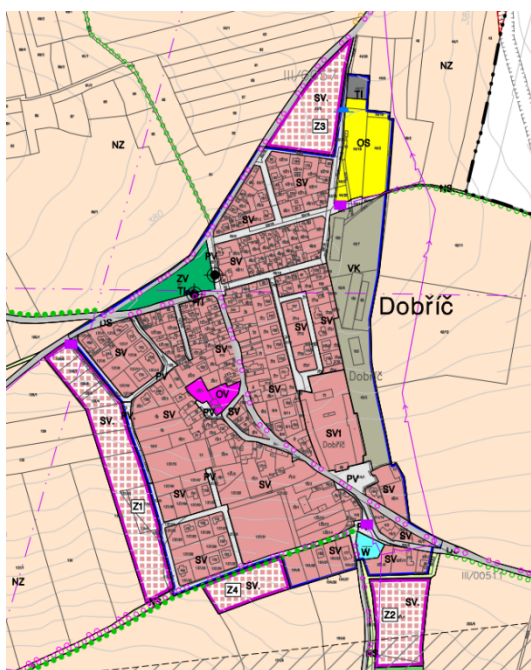
52. Toto odůvodnění však s ohledem na obsah námitky diskriminace nemůže obstát. Předně je třeba přisvědčit navrhovateli, že tvrzení, podle kterého nebyly do napadeného OOP převedeny žádné funkční plochy, které byly v předchozím územním plánu ve výkresu č. 2 označeny jako „rozvojové plochy obytné zástavby“ na jih od místní komunikace směrem na Tachlovice, je přinejmenším zavádějící. Jak vyplývá z výše uvedených mapových podkladů a jak upozorňoval i navrhovatel v námitkách ze dne 5. 2. 2021, jižně od místní komunikace směrem na Tachlovice se nachází rovněž pozemek odpůrkyně, přičemž jeho zastavitelnost byla v novém územním plánu zachována (viz plocha Z2). Tento pozemek byl v předchozím územním plánu podle výkresu č. 6 zařazen mezi plochy „bydlení se živnostmi“, jednalo se tedy o plně srovnatelné zařazení jako v případě sporné části navrhovatelova pozemku, který byl podle téhož výkresu zařazen do ploch „bydlení“. Zmiňuje-li odpůrkyně ve vypořádání námitky, že nebyly převedeny plochy označené ve výkresu č. 2 jako „rozvojové plochy obytné zástavby“, je třeba podotknout, že namítaný pozemek odpůrkyně byl v tomtéž výkresu označen jako rezerva (srov. rozsudek zdejšího soudu ze dne 27. 6. 2022, č. j. 54 A 24/2022 - 54, zejm. bod 50). Odpůrkyně přitom nijak relevantně nezdůvodňuje, proč její vlastní pozemek bylo možné ponechat v zastavitelné ploše, zatímco spornou část navrhovatelova pozemku nikoliv. Zároveň navrhovatel poukazyval na to, že ani pozemek odpůrkyně nebyl využit od roku 1996, kdy byl schválen předchozí územní plán. Jinými slovy, že i z tohoto úhlu pohledu se jednalo o srovnatelné pozemky. Soud proto souhlasí s navrhovatelem, že příslušná část vypořádání námitek relevantním způsobem neodůvodňuje rozdílné zacházení se spornou částí navrhovatelova pozemku zařazenou v předchozím územním plánu v ploše č. XB na jedné straně a plochou č. XJ, v níž se nachází pozemek odpůrkyně, na straně druhé.
53. 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 navrhovatele. Tento argument totiž neodpovídá na podstatu námitky, jíž je odlišné zacházení se srovnatelnými pozemky nacházejícími se v ploše č. XB a ploše č. XJ.
54. 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 navrhovatele 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. Podle odpůrkyně je pro preferování zastavitelné plochy Z2 významná také skutečnost, že se (pozemkově i reálně) jedná o ohraničený ovocný sad, a nikoliv o pole jako v případě pozemku parc. č. XA, u něhož nejsou hranice zřejmé.

55. Ani toto odůvodnění však neuvádí dostatečně silné a relevantní argumenty, které by odůvodňovaly odlišné zacházení oproti sporné části plochy č. XB. Odpůrkyně argumentuje veřejným zájmem na zachování zastavitelnosti plochy Z2 (dřívější plochy č. XJ), 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 navrhovatele a jeho zájmu na zachování zastavitelnosti jeho pozemku. Odpůrkyně pouze vyzdvihuje některé přednosti, které má plocha, v níž se nachází její pozemek, ale nereaguje na argumentaci navrhovatele, že dotčené pozemky jsou v podstatných aspektech srovnatelné, přičemž jedinou významnou 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 jako přinejmenším nedůvěryhodný. Za relevantní argument nelze považovat ani tvrzení, že hranice pozemku parc. č. XA nejsou podle odpůrkyně zřejmé. Hranice příslušného pozemku lze bezpochyby zjistit z mapy katastru nemovitostí a zvýraznění jeho hranic v terénu, např. v souvislosti s připravovanou výstavbou, ani nic nebrání.
56. Odpůrkyně v rozhodnutí o námitkách dále konstatovala, že ve vztahu ke sporné části plochy č. XB neshledala veřejný zájem na vymezení zastavitelných ploch, byť se jedná o zemědělskou půdu IV. třídy ochrany. Z odůvodnění textové části územního plánu (viz tabulka na str. 32) i námitky navrhovatele ze dne 5. 2. 2021 ovšem vyplývá, že plocha Z2, která byla ponechána jako zastavitelná, zahrnuje půdu I. třídy ochrany v rozsahu 0,69 ha, zatímco vypuštěná část plochy č. XB se nachází na půdě IV. třídy ochrany. Navrhovatel přitom poukazoval na to, že z hlediska ochrany ZPF je jeho pozemek pro výstavbu vhodnější než plocha Z2. Odpůrkyně v této souvislosti k pozemku navrhovatele uvedla, že neshledává zájem, který by odůvodňoval zábor ZPF na části uceleného honu zemědělsky obhospodařované orné půdy, zvláště když tato část pozemku nebyla XJ let využívána. Tato argumentace však podle soudu nepředstavuje dostatečně silné důvody, které by řádně odůvodňovaly upřednostnění pozemku odpůrkyně, který zahrnuje (z 67,65 %) půdu s nejvyšší (I.) třídou ochrany ZPF a který rovněž nebyl 25 let využit pro zástavbu.
57. 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 navrhovatelova pozemku v rozsahu předchozí plochy č. XB v zastavitelných plochách. Odpůrkyně argumentuje pouze obecně tím, že nemá v současné době zájem rozvíjet zástavbu obce „směrem do volné krajiny, na západ od polní cesty spojující jižní okraj sídla Dobříč s lokalitou Mexiko u Prostředního mlýna na silnici II/101“.
58. Soud nepochybně, 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 zejména jsou-li vymezeny zastavitelné plochy nové.

59. I na posledně uvedenou skutečnost navrhovatel v námitkách ze dne 5. 2. 2021 poukazoval a namítal, že argumentace naddimenzovaností předchozího územního plánu nemůže obstát, neboť návrh nového územního plánu vymezil nové zastavitelné plochy oproti předchozímu územnímu plánu, zejména plochu Z1 o rozloze 2,08 ha (z toho 0,93 ha ve II. třídě ochrany ZPF). Dále vyzdvihl, 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 něj nijak neodůvodňuje redukci stávajících zastavitelných ploch obsažených v předchozím územním plánu, které jsou navíc z hlediska ochrany ZPF vhodnější (celý navrhovatelův pozemek zahrnuje půdu IV. třídy ochrany ZPF). Odůvodnění návrhu napadeného OOP podle navrhovatele neobsahuje řádné, racionální a transparentní argumenty, proč byly vymezeny zcela nové plochy pro bydlení, zatímco zástavba na navrhovatelově pozemku byla zcela znemožněna.
60. Pro ilustraci soud na tomto místě uvádí výřez z hlavního výkresu napadeného OOP, z něhož je patrné umístění plochy Z1:



61. 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 navrhovatelem, že tento argument dostatečně neodůvodňuje namítané odlišné zacházení, neboť i sporná část navrhovatelova pozemku by přiléhala k plochám zastavěného území SV. Byť by z něj částečně vybočovala jižním směrem, nebylo by takové vybočení výraznější než v případě plochy Z2 (jižní hranice sporné části navrhovatelova pozemku je přibližně ve stejné poloze jako jižní hranice plochy Z2, srov. obrazovou dokumentaci výše). Navíc vymezení zcela nové plochy pro bydlení vyvrací argument odpůrkyně, že důvodem zamezení výstavby na jižním okraji obce je naddimenzovanost ploch pro bydlení v předchozím územním plánu.

62. V námitkách ze dne 5. 2. 2021 navrhovatel dále namítl, 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 navrhovatele se jedná o důsledek přesunu zastavitelných ploch k bydlení z předchozí rozvojové plochy č. XB 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 navrhovatele 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 nejvhodnější z hlediska ochrany ZPF. Stanovisko orgánu ochrany ZPF se podle navrhovatele přezkoumatelně nevypořádalo s otázkou posouzení veřejného zájmu, který by převážil nad veřejným zájmem na ochraně ZPF. Navrhovatel shrnul, 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.
63. 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 navrhovatelův pozemek, nebylo dotčení ZPF vyhodnocováno, proto orgán ochrany ZPF nemohl na námitku navrhovatele reagovat.
64. 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 navrhovatel nemůže pasovat do role dohlázele nad dodržováním veřejného zájmu (včetně zájmu na ochraně ZPF), je zřejmé, že popsaná námitka souvisela s dotčením práv navrhovatele, neboť tvořila širší kontext již výše uvedené námítce, podle které nemůže obstát jako důvod redukce zastavitelnosti předchozí plochy č. XB argument naddimenzovaností zastavitelných ploch v předchozím územním plánu, je-li zároveň vymezena plocha nová, a to tím spíše (dodával v této dílčí námitce navrhovatel), je-li nová plocha umístěna na půdách I. a II. třídy ochrany. Tuto námitku je navíc třeba vnímat v kontextu výše uvedeného argumentu, že navrhovatelův pozemek zahrnuje půdy nižší (IV.) třídy ochrany. Bylo proto na odpůrkyni, aby na námitku reagovala relevantními argumenty.
65. Soud shrnuje, že argumenty odpůrkyně byly z části zavádějící, z části slabé v kontrastu s dopadem na vlastnické právo navrhovatele 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 navrhovatele nebo proč nebylo možné zachovat práva obou.
66. 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 pozemkem navrhovatele. 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 zejména 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.“

67. 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.“
68. Ani toto odůvodnění ovšem nedává přesvědčivou odpověď na navrhovatelem namítaný rozpor odlišného zacházení s jeho pozemkem ve srovnání s plochou Z2 a není z něj ani patrné, proč odpůrkyně vyhověla „podnětu občanů“ k pozemkům v nezastavitelném území a vymezila novou plochu Z1, zatímco znemožnila záměr navrhovatele na dosud zastavitelných plochách, ač jí musel být znám přinejmenším od fáze podání připomínek.
69. 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 navrhovatel, 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.

70. S ohledem na výše uvedené soud uzavřel, že zařazením dotčené části pozemku navrhovatele do plochy NZ (na rozdíl zejména od srovnatelného pozemku odpůrkyně parc. č. XG zařazeného do plochy SV) se odpůrkyně dopustila neodůvodněné diskriminace.

Závěr a rozhodnutí o náhradě nákladů řízení

71. 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. XA v k. ú. X zemědělskou plochu (NZ), a to na území, jež bylo v předchozím územním plánu obce Dobříč zahrnuto do rozvojové plochy obytné zástavby č. XB. V této části soud napadené OOP zrušil ke dni právní moci tohoto rozsudku (§ 101d odst. 2 věta první s. ř. s.).
72. 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. Navrhovatel měl ve věci úspěch, a má proto právo na náhradu nákladů řízení.
73. Náhrada nákladů řízení odpovídá odměně za tři úkony právní služby advokáta po 3 100 Kč [převzetí a příprava zastoupení, sepsání žaloby a účast na jednání před soudem nepřevyšující dvě hodiny 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 třem paušálním částkám jako náhradě hotových výdajů po 300 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu, tedy celkem 10 200 Kč. Vzhledem ke skutečnosti, že zástupce navrhovatele vykonává advokacii jako společník obchodní společnosti, která je plátcem DPH, soud zvýšil náhradu o částku 2 142 Kč odpovídající náhradě za DPH ve výši 21 % (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). Odměna zástupce činí tedy celkem 12 342 Kč. Náhrada nákladů dále zahrnuje zaplacený soudní poplatek ve výši 5 000 Kč. Náhradu nákladů řízení v celkové výši 17 342 Kč je odpůrkyně povinna uhradit k rukám zástupce navrhovatele 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 31. ledna 2023

Mgr. Jan Čížek, v. r.
předseda senátu