

USNESENÍ

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Věry Šimůnkové a soudců Mgr. Josefa Straky a Mgr. Karla Ulíka ve věci

navrhovatelky: **M. M.**

bytem X

zastoupena advokátem Mgr. Miloslavem Strnadem

sídlem Jugoslávská 620/29, 120 00 Praha

proti

odpůrci: **Město Dobrovice**

sídlem Palackého náměstí 28, 294 41 Dobrovice

zastoupen advokátem JUDr. Michalem Bernardem, Ph.D.

sídlem Klokotská 103, 390 01 Tábor

o návrhu na zrušení opatření obecné povahy č. 1/2022/OOP – Změna č. 1 Územního plánu Dobrovice, vydaného usnesením Zastupitelstva Města Dobrovice ze dne 29. 8. 2022, č. 54/2022

takto:

- I. **Návrh se odmítá.**
- II. **Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**
- III. **Navrhovatelce se vrací soudní poplatek ve výši 5 000 Kč ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto usnesení.**

Odůvodnění

Obsah návrhu

1. Navrhovatelka se návrhem podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) domáhá zrušení v záhlaví označeného opatření obecné povahy jako celku (dále jen „změna územního plánu“ či „napadené OOP“) a pro případ, že bude možné od napadeného OOP oddělit toliko jeho nezákonnou část, *in eventum* navrhuje, aby soud zrušil změnu územního plánu v rozsahu grafické a textové části vymezující zastavěné území a zastavitelné plochy.
2. Navrhovatelka uvádí, že napadené OOP mění a doplňuje Územní plán Dobrovice, který byl vydán jako opatření obecné povahy č. 1/2016 dne 26. 6. 2016 (dále jen „územní plán“ nebo též „územní plán z roku 2016“). Navrhovatelka je výlučnou vlastnící pozemku parc. č. XA, v k. ú. X, obci X (dále jen „dotčený pozemek“), jenž byl před vydáním územního plánu zařazen do ploch určených k bydlení. Navrhovatelka dle svých slov činila veškeré potřebné kroky k tomu, aby v budoucnu mohla na dotčeném pozemku realizovat stavbu rodinného domu, kupříkladu došlo ke schválení jejího záměru o dělení dotčeného pozemku a byl vydán územní souhlas k umístění stavby – elektrické přípojky. Navzdory

Shodu s prvopisem potvrzuje: L. K. U.

tomu vymezil územní plán na dotčeném pozemku plochu zemědělskou, aniž by v průběhu pořizování územního plánu byla navrhovatelka o této skutečnosti informována. Na doporučení starosty odpůrce navrhovatelka vyčkala na pořizování změny územního plánu, v jejímž průběhu dne 15. 8. 2016 navrhla opětovné zařazení dotčeného pozemku do plochy určené k bydlení, čemuž zastupitelstvo odpůrce vyhovělo a návrh zařadilo do zadání změny územního plánu. Představitelé města navrhovatelku opakovaně ujišťovali, že jejímu návrhu bude vyhověno. Avšak po společném jednání pořizovatele a dotčených orgánů podle § 50 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 23. 1. 2023 (dále jen „stavební zákon“) byl návrh navrhovatelky po negativním stanovisku Krajského úřadu Středočeského kraje (dále jen „krajský úřad“) jakožto orgánu ochrany zemědělského půdního fondu (dále jen „orgán ochrany ZPF“) bez řádného odůvodnění z projednávání vypuštěn. Z toho důvodu podala k projednávání změny územního plánu námitku, již nebylo vyhověno s odkazem na vydané negativní stanovisko. Přitom toto stanovisko aprobovalo nezemědělské využití daleko větších pozemků ke stavbě další části developerského projektu, aniž by tyto rozdíly byly jakkoliv zdůvodněny.

3. Navrhovatelka namítá, že při přijímání změny územního plánu bylo postupováno v rozporu se základními zásadami činnosti správních orgánů, když nebyla dostatečně poučena o svých právech a povinnostech a nebylo jí umožněno uplatňovat svá práva a oprávněné zájmy [viz § 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“)]. Nadto odpůrce nedostal legitimnímu očekávání navrhovatelky. Současně má navrhovatelka za to, že došlo k nepřiměřenému zásahu do jejího vlastnického práva a že odpůrce postupoval v rozporu se zásadou jistoty, diskriminačně a libovolně.
4. Navrhovatelka konkretizuje návrhové body následovně:
5. Při veřejném projednávání byla informována o stanovisku orgánu ochrany ZPF ze dne 6. 10. 2020, č. j. 115413/2020/KUSK (dále jen „stanovisko orgánu ochrany ZPF“), vydaném podle zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, v rozhodném znění (dále jen „zákon o ochraně ZPF“), na základě kterého došlo k vypuštění lokality Z1-4, v níž se nacházel dotčený pozemek, ze zastavitelných ploch. Stanoviskem orgánu ochrany ZPF bylo naopak odsouhlaseno nezemědělské využití lokalit Z1-6, Z1-10, Z1-12 a Z1-13 a dále k navrácení lokality Z1-15 do zemědělského půdního fondu (dále jen „ZPF“). Navrhovatelka předně poukazuje na skutečnost, že ve stanovisku orgánu ochrany ZPF se nesprávně uvádí, že se pozemky v lokalitě Z1-10 nacházejí v II. a III. třídě ochrany, když konkrétně pozemek parc. č. XC, v k. ú. X (dále jen „pozemek parc. č. XB“) je ve výměře 21 137 m² v I. třídě ochrany. Ve vztahu k lokalitě Z1-4 se ve stanovisku orgánu ochrany ZPF uvádí pouze to, že v návaznosti na § 4 odst. 1 zákona o ochraně ZPF nebyla prokázána nezbytnost odnětí zemědělské půdy ze ZPF. Naproti tomu ale není zřejmé, jak byla prokázána nezbytnost rozšíření zastavitelných ploch o lokalitu Z1-10 o výměře více než 35 000 m² s I. a III. třídou ochrany. Navrhovatelka se též podivuje nad tím, proč navrácení lokality Z1-15 do ZPF nemohlo posloužit k odůvodnění vynětí lokality Z1-4, ale naopak bylo použito pro lokalitu Z1-10, případně proč pořizovatel nepřeradil jinou nevyužívanou plochu zpět do ZPF, aby bylo možné vyhovět navrhovateli.
6. V lokalitě Z1-10 se přitom nachází zejména pozemek parc. č. XB, o výměře 33 125 m², který je tak více než sedmkrát větší než dotčený pozemek a který je zčásti v I. třídě ochrany. Zatímco dotčený pozemek se nachází ve II. třídě ochrany a od roku 2015 není zemědělsky využíván. Pozemek parc. č. XB vlastní společnost REZIDENCE U

VRBIČEK, s.r.o. (dále jen „společnost REZIDENCE“), jejímž společníkem je Martin Verner, bývalý člen zastupitelstva a rady odpůrce, který o změně územního plánu rozhodoval. Navrhovatelka se nemůže ubránit dojmu, že tento fakt mohl mít na stanovisko orgánu ochrany ZPF a jeho akceptaci vliv. Navrhovatelka si též není vědoma, že by tehdejší zastupitel Martin Verner o výhodě, jež mu ze změny územního plánu plyne, před zahájením jednání rady či zastupitelstva informoval podle § 83 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), v rozhodném znění (dále jen „zákon o obcích“). Společnosti REZIDENCE bylo nadto vyhověno již při pořizování územního plánu, jelikož ten umožnil výstavbu I. etapy projektu „U Vrbiček“ na ploše o výměře 74 240 m² v počtu 48 stavebních parcel. Z územní studie k tomuto projektu vyplývá, že realizace výstavby se předpokládá ve třech etapách. Třetí etapa zahrnující pozemek parc. č. XC ve výměře 20 885 m² je dle územní studie etapou výhledovou pro případ dalšího zájmu. Proč ale došlo k odnětí tohoto pozemku ze ZPF již nyní na úkor ostatních občanů včetně navrhovatelky, není jasné.

7. V minulosti pořizovatel uváděl, že opětovné zařazení dotčeného pozemku do zastavitelných ploch by bylo možné, pokud by na jeho části vzniklo obratiště, jež by odůvodňovalo veřejný zájem na vynětí dotčeného pozemku ze ZPF. Navrhovatelka si není vědoma, že by takový postup byl zvolen i ve vztahu k ostatním vlastníkům, zejména společnosti REZIDENCE. S ohledem na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 15. 3. 2021, č. j. 1 As 337/2018-48, si přitom pořizovatel nesmí počínat svévolně či diskriminačně. Při projednávání změny územního plánu nebyly vzniklé rozdíly dostatečně zdůvodněny, což zakládá rozpor se závěry, jež NSS vyslovil v usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, ale též i nepřezkoumatelnost pro nesrozumitelnost a pro nedostatek důvodů. K nutnosti řádného zdůvodnění stanovisek dotčených orgánů navrhovatelka poukazuje na rozsudek NSS ze dne 22. 8. 2022, č. j. 7 As 190/2020-67, jenž se konkrétně týkal odůvodnění souhlasu se zábořem nejkvalitnější zemědělské půdy. Požadavky vyslovené v posledně odkazovaném rozsudku NSS předmětné stanovisko orgánu ochrany ZPF nesplňuje. Zamítnutí námítky navrhovatelky bylo odůvodněno jen obecnými odkazy na zákonná ustanovení a stanovisko orgánu ochrany ZPF bez dalších konkrétností, což způsobuje její nedostatečné vypořádání.
8. S ohledem na výše uvedené má navrhovatelka za to, že změna územního plánu není v souladu s právními předpisy, nerespektuje princip proporcionality a zkracuje navrhovatelku na jejích právech.

Vyjádření odpůrce

9. Odpůrce je naopak přesvědčen, že změna územního plánu byla pořizena a vydána v souladu se zákonem, nadřízenou územně plánovací dokumentací a stanovisky dotčených orgánů a krajského úřadu. Úvodem zdůrazňuje meze soudního přezkumu územních plánů obcí, jak byly předesťeny v rozsudku NSS ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, či nálezu Ústavního soudu ze dne 5. 1. 2012, sp. zn. II. ÚS 482/10. Z rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 2. 11. 2016, č. j. 67 A/2016-114, dále vyplývá, že smyslem řízení před správními soudy není zasahovat do otázek využití území v jednotlivých obcích do té míry, že by soudy určovaly, jak má obec pozemky na svém území využívat. Dle judikatury nadto nelze dovodit nárok na změnu způsobu využití pozemku v rámci územního plánování.

10. Podle odpůrce nemohlo dojít k zásahu do hmotných práv navrhovatelky, když funkční vymezení dotčeného pozemku dle územního plánu z roku 2016 neumožňuje stavbu rodinného domu, neboť se jedná o nezastavitelnou plochu – NZ. Územní plán pozemky navrhovatelky, tj. dotčený pozemek a pozemek parc. č. XD v k. ú. X (dále jen „pozemek v X“), vyznačil ve funkční ploše NZ – plochy zemědělské. Předchozí územně plánovací dokumentace od roku 2001 sice pozemky navrhovatelky vymezovala ve funkční ploše zastavitelné pro bydlení, ale na základě požadavku (stanoviska) krajského úřadu ze dne 30. 4. 2014 č. j. 070275/2014/KUSK, k návrhu územního plánu byly převedeny do plochy nezastavitelné k zemědělskému využití dle jejich faktického stavu. Navrhovatelka k návrhu územního plánu nepodala žádné námitky ani návrh na přezkum schváleného znění. Nynějším návrhem fakticky brojí proti změně funkčního řešení svých pozemků v územním plánu. Přitom napadeným OOP k žádné změně ve vztahu k jejím pozemkům nedošlo, protože navrhovatelka postrádá aktivní věcnou legitimaci (viz rozsudek NSS ze dne 27. 7. 2017, č. j. 9 As 302/2016-68).
11. Při pořizování změny územního plánu podala navrhovatelka žádost o zařazení obou jejích pozemků do zastavitelných ploch (žádost označena jako návrh č. 6). Z její strany tak byl vznesen požadavek na nové zastavitelné plochy pro bydlení o výměře 1,08 ha. Aktuální argumentace navrhovatelky se však týká (poněkud nelogicky, či naopak záměrně) výhradně dotčeného pozemku. Pořizovatel přijetí jejího návrhu na změnu územního plánu nedoporučil vzhledem k tomu, že na území města doposud nejsou z větší části využity zastavitelné plochy s funkčním využitím pro bydlení. Nadto navrhovatelčiny pozemky zahrnují nejkvalitnější zemědělskou půdu (ve II. třídě ochrany). I přesto zastupitelstvo návrhu vyhovělo, zařadilo jej do zadání změny územního plánu (označeno jako lokalita Z1-4) a nechalo prověřit možnosti jeho řešení. Tato skutečnost nemohla založit legitimní očekávání navrhovatelky, a to zvláště při vědomí odůvodněného nesouhlasu pořizovatele. Orgán ochrany ZPF uplatnil k lokalitě Z1-4 nesouhlasné stanovisko, které je pro pořízení napadeného OOP závazné. V návrhu změny územního plánu pro veřejné projednání už proto nebyla lokalita Z1-4 obsažena a o námitce navrhovatelky rozhodlo zastupitelstvo odpůrce.
12. Odpůrce považuje odůvodnění stanoviska orgánu ochrany ZPF za dostatečné. Není pravdou, že by se orgán ochrany ZPF nevyjadřoval k jednotlivým plochám. Z judikatury odpůrce dovozuje, že i odůvodnění stanovisek dotčených orgánů je třeba vnímat v souvislostech. Možnost pořizovatele a odpůrce ovlivnit jejich obsah a kvalitu je zcela minimální. Dle rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 12. 3. 2020, č. j. 43 A 15/2019-38, je třeba vycházet i z toho, že důvody uvedené v návrhu územního plánu (potažmo v jeho odůvodnění) představují důvody stanoviska orgánu ochrany ZPF, neuvedl-li je dotčený orgán sám. V projednávané věci orgán ochrany ZPF s návrhem napadeného OOP (včetně návrhu vypořádání uplatněných námitek) implicitně souhlasil. Vyhodnocení potřeby nových zastavitelných ploch a dopady na ZPF jsou součástí odůvodnění změny územního plánu. Po společném jednání bylo zjištěno, že zde není aktuální potřeba vymezení plochy Z1-4 jako návrhové zastavitelné plochy. Její vymezení by bylo v rozporu s § 55 odst. 4 stavebního zákona. Zvolené řešení odpovídá prioritě č. 6 vyjádřené v Politice územního rozvoje, dle níž je třeba mimo jiné hospodárně využívat zastavěné území a zajistit ochranu nezastavěného území (zejména zemědělské a lesní půdy). Napadené OOP preferuje umístění zastavitelných ploch v prolukách navázaných na zastavěné území, a to do lokalit s nižším stupněm ochrany půdy. Stejně tak změna územního plánu odpovídá Zásadám územního rozvoje Středočeského kraje.

13. Co se týče zastavitelné plochy Z1-10, pak tato plocha vhodně doplňuje již zastavěné území – konkrétně zastavitelnou plochu B65. Je v zásadě uzavřením (prolukou) mezi zastavitelnými plochami B07 a B08 vymezenými územním plánem. Jako kompenzační opatření byla pro tuto plochu vypuštěna zastavitelná plocha Z1-15 o výměře 2,81 ha, což dotčené orgány akceptovaly. Zastavitelná plocha Z1-10 je součástí územní studie z roku 2015, čímž odpůrce vyjádřil preferenci na rozvoji svého území v této lokalitě. Pro sousední plochu B07 bylo dne 13. 11. 2017 pod č. j. Výst/2681/2017/Ti vydáno rozhodnutí o umístění stavby záměru DOBROVICE JIHOZÁPAD (U VRBIČEK) pro umístění 43 rodinných domů a nezbytné dopravní a technické infrastruktury. Stavba byla následně postupně kolaudována. Především byla ale plocha Z1-10 v územním plánu (oproti pozemkům navrhovatelky) vymezena jako územní rezerva pro bydlení (BI), čímž byl dán předpoklad k dalšímu územnímu rozvoji na této ploše. Vlastník pozemku (investor) podal dne 22. 8. 2018 žádost o změnu územního plánu s odůvodněním, že vznesený požadavek je v souladu s technickým řešením stavebního provedení inženýrských sítí a technické infrastruktury lokality B07 a i v souladu s územní studií, s čímž se zpracovatel, pořizovatel i odpůrce ztotožnili.
14. Návrh na soudní přezkum napadeného OOP neobsahuje jakoukoliv argumentaci ve vztahu k požadavku navrhovatelky na zrušení vymezení zastavěného území. To bylo provedeno dle požadavků stanovených v § 58 stavebního zákona. Z návrhu není patrné, v čem přesně navrhovatelka spatřuje rozpor se zákonem a jak vymezení zastavěného území zasahuje do jejích hmotných práv. Návrh dále neobsahuje ani podklad pro zrušení celé změny územního plánu, jelikož tvrzení i důkazy navrhovatelky se omezují toliko na jí vlastněný dotčený pozemek. Ze stejného důvodu nemůže být vyhověno ani eventuálnímu petitu na zrušení všech zastavitelných ploch ve změně územního plánu.
15. Námitka navrhovatelky proti navržené změně územního plánu byla vypořádána adekvátně. Srovnání s dalšími zastavitelnými plochami navrhovatelka činí až v návrhu na zahájení soudního řízení. V průběhu pořizování změny územního plánu nebyla v tomto směru vznesena žádná námitka. Věcné zdůvodnění přijatého řešení obsahuje napadené OOP zejména v kapitolách 2.6. a 2.7. odůvodnění. Vypuštění pozemků navrhovatelky ze zastavitelných ploch bylo zdůvodněno již v územním plánu, k čemuž navrhovatelka nepodala žádné námitky ani připomínky. Z judikatury vyplývá, že požadavky na detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami vlastníka pozemku nesmí být přemrštěné a odůvodnění rozhodnutí o námitkách je třeba hodnotit v celém komplexu opatření obecné povahy.
16. S odkazem na judikaturu odpůrce konstatuje, že případné porušení § 83 odst. 2 zákona o obcích nemá vliv na zákonnost změny územního plánu. Napadené OOP bylo schváleno zastupitelstvem odpůrce tak, že možné vyloučení jednoho zastupitele by na výsledek nemělo žádný vliv, proto nemohlo ani dojít k zásahu do hmotných práv navrhovatelky.
17. Odpůrce z důvodů výše uvedených navrhuje, aby soud návrh zamítl a přiznal mu náhradu nákladů soudního řízení. Odpůrce je relativně malým městem s omezeným úředním aparátem. Na úřadě není zaměstnán nikdo s právním vzděláním, není zde žádné právní oddělení. I vzhledem ke specifickému předmětu řízení odpůrce potřeboval náležitou specializovanou právní pomoc.

Replika navrhovatelky a duplika odpůrce

18. Navrhovatelka v replice setrvala na důvodech předestřených již v návrhu na zahájení soudního řízení. Především ale zdůraznila, že před rokem 2016 byly její pozemky zařazeny v zastavitelných plochách, a proto důvodně činila potřebné kroky k realizaci stavby rodinného domu, čehož si zástupci města byli vědomi, neboť žádosti týkající se dotčeného pozemku vyřizoval Městský úřad Dobruška. Pro posouzení projednávané věci není skutečnost, že pozemky navrhovatelky byly v roce 2016 vymezeny jako nezastavitelná plocha, rozhodná. Po přijetí územního plánu navrhovatelka aktivně komunikovala s městem a žádala jejich zařazení do zastavitelných ploch. Byla řešena i varianta zřízení obratiště na dotčeném pozemku pro odůvodnění veřejného zájmu na odnětí dotčeného pozemku ze ZPF. Ani tento návrh nebyl nakonec ze strany pořizovatele realizován. Navrhovatelka je přesvědčena, že napadené OOP nesplňuje požadavky na náležité zdůvodnění rozdílného přístupu k pozemkům různých vlastníků. To, že obec není oprávněna po věcné stránce přezkoumávat stanoviska dotčených orgánů, ji nezavazuje povinnosti trvat na tom, aby stanoviska byla řádně odůvodněna, a případně žádat jejich doplnění. Jak plyne z rozsudku NSS ze dne 30. 1. 2019, č. j. 1 As 224/2018-62, stanoviska dotčených orgánů podléhají soudnímu přezkumu. Pokud by navíc byla v rozporu s právními předpisy, neobstojí ani rozhodnutí o námitkách, která na tato stanoviska odkazují. Nezákonnost změny územního plánu nelze napravit pouze zrušením její části, proto navrhovatelka trvá na zrušení změny územního plánu jako celku. Pokud soud dospěje k závěru, že nezákonnost lze napravit zrušením toliko části napadeného OOP, navrhuje navrhovatelka zrušení částí, které se dotýkají zastavěného území a zastavitelných ploch.
19. Odpůrce k tvrzení navrhovatelky, že po přijetí územního plánu žádala o zařazení jejích pozemků do zastavitelných ploch, v duplice uvádí, že v žádném právním předpisu není zakotven nárok na změnu funkčního využití pozemků. Odpůrce dále odkazuje na judikaturu, dle níž nezakládá legitimní očekávání ani to, že v rámci přípravy územního plánu bylo pozemkům přiřazeno požadované funkční využití (např. rozsudek NSS ze dne 30. 1. 2019, č. j. 1 As 224/2018-62). Odpůrce dále konstatuje, že stanovisko orgánu ochrany ZPF považuje za dostatečně odůvodněné, pročez ani nebyl důvod žádat jeho doplnění. V podrobnostech odpůrce odkázal na své předchozí vyjádření.

Podstatné skutečnosti zjištěné z obsahu správního spisu

20. Soud z odpůrcem poskytnuté dokumentace k pořizování změny územního plánu a ze samotného územního plánu z roku 2016 zjistil následující relevantní skutečnosti:
21. Územní plán z roku 2016 zařadil pozemky navrhovatelky, tj. dotčený pozemek a pozemek v X, převážně do plochy zemědělské (NZ), jež má dle textové části územního plánu sloužit k hospodaření na zemědělské půdě, a to primárně jako plocha orné půdy a pastviny (k podmínkám využití této plochy viz str. 61 výrokové části územního plánu). Z malé části na pozemky navrhovatelky dle hlavního výkresu zasahuje též plocha přírodní (NP).
22. Z textové části odůvodnění územního plánu nevyplývá, že by navrhovatelka proti uvedenému funkčnímu využití jejích pozemků podala v průběhu pořizování územního plánu námitky.
23. Dne 15. 8. 2016 byla odpůrci doručena žádost navrhovatelky o změnu územního plánu tak, aby dotčený pozemek a pozemek v X (v žádosti je uvedeno nesprávné katastrální území)

byly zařazeny do zastavitelných ploch. Zastupitelstvo odpůrce tomuto návrhu na pořízení změny územního plánu usnesením ze dne 18. 2. 2019, č. 24/2019, vyhovělo a schválilo jeho zařazení do zadání změny územního plánu a prověření možnosti jeho řešení. Z přílohy k odkazovanému usnesení zastupitelstva odpůrce vyplývá, že pořizovatel nedoporučil žádosti navrhovatelky vyhovět, protože vzhledem k dosud nevyužitým zastavitelným plochám a ke kvalitě pozemků navrhovatelky se jeví rozšiřování zastavitelných ploch jako nežádoucí.

24. Pozemky navrhovatelky byly v zadání změny územního plánu označeny jako lokalita Z1-4 o rozloze 10 772 m² (z hlediska ochrany ZPF ve II. třídě ochrany) s navrhovaným vymezením ve funkční ploše BI – bydlení v rodinných domech, městské a příměstské. Navrhované řešení mělo být vyhodnoceno z hlediska dopadů na ZPF.
25. K návrhu změny územního plánu pro společné jednání bylo vydáno stanovisko orgánu ochrany ZPF, v němž nesouhlasil s předloženým návrhem ve vztahu k vymezení zastavitelné plochy Z1-4, neboť její rozsah neodpovídá reálnému předpokladu demografického vývoje, tedy skutečným potřebám rozvoje obce. Zároveň orgán ochrany ZPF podotkl, že v návaznosti na § 4 odst. 1 a 3 zákona o ochraně ZPF nebyla prokázána nezbytnost navrhovaného řešení ani převaha veřejného zájmu. Na základě této skutečnosti pořizovatel lokalitu Z1-4 z návrhu změny územního plánu vypustil.
26. K upravenému návrhu změny územního plánu se konalo dne 13. 4. 2022 veřejné projednání, jehož se zúčastnila i navrhovatelka. Požadovala zařazení dotčeného pozemku do zastavitelných ploch. Proti návrhu územního plánu podala námitku, v níž uvedla, že na dotčeném pozemku byla plánována stavba rodinného domu k řešení bytové situace členů rodiny a že v roce 2015 byl dotčený pozemek zařazen do plochy BI. K realizaci stavby již požádala o rozdělení dotčeného pozemku, čemuž bylo vyhověno, a o zřízení elektrické přípojky. V srpnu 2016 zjistila, že její pozemky byly převedeny do plochy NZ. O pořizování nového územního plánu nevěděla, přitom pořizovatel o jejím záměru na pozemcích stavět věděl a vydával k tomu rozhodnutí. Na základě stížnosti ji opakovaně pořizovatel ujišťoval, že došlo k omylu a že pozemky budou opět převedeny na plochu BI. Navrhovatelka proto dále činila kroky k realizaci stavby (např. podala žádost společnosti Vodovody a kanalizace Mladá Boleslav a. s. o vyjádření k možnosti napojení pozemků na vodovod a kanalizaci). Zastavěné plochy na pozemcích by dle navrhovatelky nebyly nijak velké. Pořizovatel navrhovatelku několikrát ústně i písemně ujišťoval, že pozemky budou opět vymezeny v zastavitelných plochách, přičemž navrhovatelka vynaložila na přípravu stavby nemalé finanční prostředky. Pořizovatel by tak měl svým závazkům a příslibům dostát a pozemky opět zařadit do plochy BI. Proto navrhovatelka žádá, aby dotčený pozemek a pozemek v X byly v celé své ploše zařazeny do plochy BI – bydlení individuální.
27. Zastupitelstvo odpůrce rozhodlo o podané námitce zamítavě. V odůvodnění rozhodnutí o námitce je zejména shrnuto negativní stanovisko orgánu ochrany ZPF (viz bod 24. výše).
28. Změna územního plánu byla vydána zastupitelstvem odpůrce usnesením ze dne 29. 8. 2022, č. 54/2022, a ve vymezeném rozsahu změnila a doplnila územní plán. Z textové a grafické části změny územního plánu je zjevné, že žádným způsobem nereguluje funkční vymezení dotčeného pozemku ani pozemku v X. Regulace jejich využití zůstala nezměněna. I po účinnosti změny územního plánu jsou tak tyto pozemky nadále zařazeny zejména v ploše

zemědělské (NZ), jejíhož obecného vymezení a podmínek využití se změna územního plánu též nedotýká.

Posouzení návrhu

29. Soud se v prvé řadě musel zabývat tím, zdali jsou splněny veškeré procesní podmínky pro projednání návrhu na zrušení napadeného OOP. Soud konstatuje, že splněna je podmínka existence opatření obecné povahy, neboť právě v této formě byla změna územního plánu vydána podle § 43 odst. 4 *in fine* a § 55 odst. 2 stavebního zákona ve spojení s § 171 správního řádu. Soud též ověřil, že návrh byl podán v zákonné roční lhůtě podle § 101b odst. 1 s. ř. s. [napadené OOP nabylo účinnosti patnáctým dnem po dni vyvěšení veřejné vyhlášky (12. 9. 2022) oznamující vydání změny územního plánu dne 27. 9. 2022, přičemž návrh byl podán dne 5. 12. 2022].
30. Soud dále posuzoval, zda je navrhovatelka k podání návrhu aktivně procesně legitimována, a dospěl k závěru, že tuto podmínku navrhovatelka nesplňuje.
31. Podle § 101a odst. 1 věty první s. ř. s. „[n]ávrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen.“
32. Zevrubně se k aktivní procesní legitimaci pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části vyjádřil rozšířený senát NSS v usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS, dle něhož splnění podmínek aktivní procesní legitimace bude „dáno, bude-li stěžovatel logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy. [...] V případě územních plánů musí navrhovatel především plausibilně tvrdit, že existuje vztah mezi jeho právní sférou a územím, jež je územním plánem regulováno, a dále musí tvrdit, že dotčení je z povahy věci myslitelné právě danou formou právní regulace, tj. územním plánem s jeho předmětem, obsahem a způsobem regulace. [...]“ S ohledem na předestřené úvahy rozšířený senát NSS pokračoval, že navrhovatelem v řízení o návrhu na zrušení územního plánu nebo jeho části může být zásadně jen taková osoba, „která má přímý a nezprostředkovaný vztah k nějaké části území, které je územním plánem regulováno.“ Rozšířený senát NSS dále připustil, že si lze výjimečně představit, „aby aktivní procesní legitimace byla dána i tehdy, tvrdí-li navrhovatel, který sám není vlastníkem nemovitosti ani nemá právo k takové cizí věci na území regulovaném územním plánem, že jeho vlastnické právo nebo jiné absolutní právo k nemovitosti nacházející se mimo území regulované územním plánem by bylo přímo dotčeno určitou aktivitou, jejíž provozování na území regulovaném územním plánem tento plán (jeho změna) připouští. Typicky půjde o vlastníka pozemku sousedícího s územím regulovaným územním plánem, který by mohl být dotčen určitou aktivitou, jejíž vlivy se významně projeví i na jeho pozemku (např. exhalacemi, hlukem, zápachem apod.) nebo které povedou k významnému snížení hodnoty jeho majetku.“
33. Zdejší soud v usnesení ze dne 8. 7. 2020, č. j. 43 A 74/2019-137, pod bodem 14., shrnul, že „[a]ktivně procesně legitimován je tedy pouze ten navrhovatel, který uvede dostatečně plausibilní (tj. hájitelné, smysluplné) tvrzení o vazbě mezi regulovaným územím[m] a jeho právní sférou (první podmínka). Zároveň musí plausibilně tvrdit i to, že napadené opatření obecné povahy je ze své podstaty vůbec způsobilé do jeho právní sféry zasáhnout (druhá podmínka). Pakliže nejsou tyto kumulativní podmínky splněny, není navrhovatel aktivně procesně legitimován.“

34. Navrhovatelka je výlučnou vlastnící dotčeného pozemku. Ke své aktivní procesní legitimaci se výslovně nevyjadřuje, ale z návrhu vyplývá, že zkrácení na svých právech spatřuje v nezařazení dotčeného pozemku do zastavitelných ploch. Konkrétně tvrdí, že změnou územního plánu bylo nepřiměřeně zasaženo do jejího vlastnického práva (právě v důsledku nevyhovění návrhu na změnu funkčního využití dotčeného pozemku). Dále namítá jednotlivá pochybení při pořizování změny územního plánu (např. narušení legitimního očekávání a nedostatečné odůvodnění rozdílného přístupu k pozemkům různých vlastníků), její nezákonnost a neproporčnost.
35. Z výše provedené rekapitulace podstatných částí předloženého správního spisu vyplývá, že dotčený pozemek nebyl předmětem regulace napadeného OOP. Ve vztahu k němu nebyl územní plán jakkoliv změněn. Na právním postavení navrhovatelky se tak přijetím a následnou účinností změny územního plánu nic nezměnilo. Z tvrzení navrhovatelky lze seznat, že brojí proti vyjmutí zastavitelné plochy Z1-4, potažmo toliko dotčeného pozemku, v procesu pořizování napadeného OOP z návrhu změny územního plánu. Zkrácení na právech navrhovatelky proto neplyne ze samotné změny územního plánu, nýbrž jej navrhovatelka dovozuje z faktu, že dotčený pozemek nebyl ve finální a přijaté podobě změny územního plánu zahrnut. Soudu proto nezbyvá než konstatovat, že navrhovatelka se cítí být dotčena nikoli napadeným OOP tak, jak předpokládá právní úprava řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy podle § 101a a násl. s. ř. s., ale tím, že nebylo vydáno opatření obecné povahy konkrétního obsahu podle jejích představ. Takto tvrzené zkrácení na právech však nemohla způsobit samotná změna územního plánu, ale skutečnost, že napadené OOP nebylo vydáno v navrhovatelkou žádané podobě (srov. usnesení zdejšího soudu ze dne 8. 7. 2020, č. j. 43 A 74/2019-137). Judikatura správních soudů však setrvale zastává stanovisko, že nárok na změnu způsobu využití pozemku v rámci územního plánování nelze dovodit (viz např. rozsudky NSS ze dne 26. 5. 2010, č. j. 8 Ao 1/2007-94, ze dne 27. 7. 2017, č. j. 9 As 302/2016-68, či ze dne 30. 1. 2019, č. j. 1 As 224/2018-62). Navrhovatelka sice byla oprávněna podat návrh nařízení změny územního plánu podle § 46 ve spojení s § 55 odst. 2 stavebního zákona, o němž rozhoduje podle § 46 odst. 3 stavebního zákona zastupitelstvo obce. Žádný subjekt však již nemá právní nárok na kladné rozhodnutí. Jeho návrh na změnu územního plánu je fakticky spíše podnětem (srov. Roztočil, A.: *Komentář k § 44*. In: Potěšil, L., Roztočil, A., Hrušová, K., Lachmann, M.: *Stavební zákon - online komentář. 4. aktualizace*. Praha: C. H. Beck, 4/2015; a Doležalová V.: *Komentář k § 44*. In: Vávrová, E., a kol.: *Stavební zákon. Praktický komentář*. Wolters Kluwer, 2021; dále srov. Fialová, E.: *Komentář k § 44*. In: Macháčková, J., a kol.: *Stavební zákon. Komentář*. Nakladatelství C. H. Beck, 2018). Z právních předpisů ani z judikatury tedy nevyplývá veřejné subjektivní právo na změnu územního plánu o určitém obsahu, tedy aby územní plán umožňoval realizaci předem definovaného (stavebního) záměru vlastníka (viz rozsudek NSS ze dne 12. 1. 2023, č. j. 4 As 239/2020-53, bod 38. a tam uváděnou judikaturu), proto se jej vlastník pozemku nemůže domáhat ani žalobou na ochranu před nezákonným zásahem (srov. rozsudek NSS ze dne 4. 1. 2018, č. j. 10 As 322/2016-58).
36. Judikatura dále dovodila, že subjektivní práva vlastníka pozemku nejsou dotčena, jestliže navrhuje zrušit změnu platného územního plánu ve formě opatření obecné povahy v situaci, kdy obec napadenou regulaci přebrala z původního územního plánu, jenž je změnou upravován a navrhovatel před správními soudy tento původní územní plán nenapadl (viz rozsudek NSS ze dne 28. 8. 2020, č. j. 6 As 141/2019-64, č. 4077/2020 Sb. NSS). Případným zrušením změny územně plánovací dokumentace by totiž byla

aktivována její původní, avšak obdobná podoba. V právním postavení navrhovatele by tak nedošlo k žádné změně. Soud je přesvědčen, že uvedené musí platit tím spíše, pokud se změna územního plánu dotčeného pozemku navrhovatelky vůbec nedotýká (změna územního plánu regulaci dotčeného pozemku nijak neřeší, ta stále vyplývá přímo z územního plánu z roku 2016). Pro absenci regulace způsobu využití dotčeného pozemku ve změně územního plánu, proto soud musel dospět k závěru o nedostatku aktivní procesní legitimace navrhovatelky, pročez nebylo namístě posuzovat její aktivní věcnou legitimaci.

37. V procesu pořizování územně plánovací dokumentace či její změny je třeba vyvažovat často protichůdné zájmy osob dotčených navrhovaným způsobem řešení a veřejným zájmem. Celý proces je nadto velmi dynamický. Proto ani fakt, že v rané fázi procesu pořizování změny územního plánu bylo dotčenému pozemku přiřazeno požadované funkční využití, nemohl založit legitimní očekávání navrhovatelky ohledně pro ni příznivého celkového výsledku pořizování změny územního plánu (viz rozsudek NSS ze dne 30. 1. 2019, č. j. 1 As 224/2018-62, bod 47.). NSS k tomu dále uvedl, že „[z]adání změny územního plánu je pouze východiskem celého procesu, avšak stavební zákon nestanoví, že by výsledek tohoto procesu (tj. schválená změna územního plánu) měl obsahově plně korespondovat s obsahem zadání.“ (rozsudek NSS ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169, bod 116.). Vyhovělo-li proto zastupitelstvo odpůrce žádosti navrhovatelky a zařadilo její pozemky s navrhovaným funkčním využitím BI do zadání změny územního plánu, nemohla navrhovatelka s jistotou legitimně očekávat, že změna územního plánu bude také v této podobě přijata. Nadto, jak upozornil odpůrce, pořizovatel zastupitelstvu výslovně nedoporučil navrhovanou změnu z konkrétně uvedených důvodů přijmout. Již tento fakt měl navrhovatelku varovat, že jejímu návrhu nemusí být v konečném důsledku vyhověno. Aniž by soud jakkoliv hodnotil zákonnost nastíněného postupu, vyjmutí plochy Z1-4 z návrhu změny územního plánu bylo výsledkem projednání navrhovaných řešení s dotčenými orgány, pročez ze strany odpůrce již dále netrval zájem na změně jejich funkčního využití. Jak uvedl NSS v rozsudku ze dne 12. 1. 2023, č. j. 4 As 239/2020-53, v bodě 44.: „*Princip legitimního očekávání není možné v oblasti územního plánování aplikovat stejným způsobem jako v klasickém správním řízení, a to mj. vzhledem ke značné diskreci, která náleží územním samosprávám při utváření obsahu jednotlivých typů územně plánovací dokumentace*“. Dovolává-li se navrhovatelka toho, že ji pořizovatel opakovaně ujišťoval, že budou její pozemky do zastavitelných ploch zahrnuty, nemůže ani z tohoto důvodu předpokládat, že se tak bez dalšího stane. Jak bylo uvedeno výše, v procesu pořizování změny územního plánu vystupuje mnoho aktérů s různě silnými možnostmi a nástroji, jak výslednou podobu změny územního plánu ovlivnit. Například stanoviska dotčených orgánů jsou pro pořizovatele závazná [§ 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona], proto ten nemůže dopředu s určitostí předvídat výslednou podobu změny územního plánu. Nevyhověním žádosti proto navrhovatelka nemohla být zkrácena na vlastnickém či jiném hmotném právu k dotčenému pozemku.
38. Aktivní procesní legitimaci navrhovatelky soud nedovodil ani z toho důvodu, že pořizovatel, tj. Městský úřad Dobruvice, případně sám odpůrce, o jejím plánu realizovat na dotčeném pozemku stavbu věděli, jelikož Městský úřad Dobruvice např. souhlasil s dělením dotčeného pozemku právě za účelem výstavby. Předně soud uvádí, že ke změně funkčního využití pozemků navrhovatelky došlo již územním plánem v roce 2016, tedy až poté, co navrhovatelka s přípravnými úkony k realizaci stavby započala, a Městský úřad Dobruvice ve věci rozhodoval. Je čistě odpovědností navrhovatelky, jak přistoupila

k ochraně svých práv při pořizování územního plánu. Z jeho odůvodnění, jakož i z tvrzení odpůrce, vyplývá, že k návrhu územního plánu navrhovatelka nepodala žádné námítky a nebránila se tak vyjmutí jejích pozemků ze zastavitelných ploch. Z ničeho nelze zjistit, že by proti němu brojila u soudu. Přitom to bylo právě tehdy, kdy se měla navrhovatelka domáhat svých práv, pokud s funkčním využitím dotčeného pozemku podle územního plánu nesouhlasí. Stávajícím návrhem nemůže svůj tehdejší přístup napravit. Pokud odpůrce na dotčeném pozemku vymezil v územním plánu zemědělskou plochu (NZ), dal tím zřetelně najevo, že s výstavbou rodinného domu na něm nepočítá. Odpůrce proto nemohl v navrhovatelce legitimní očekávání vůbec vzbudit. Dále platí, že skutečnost, že navrhovatelka i poté vynakládala úsilí k přípravě stavby, jí nezakládá nárok na zachování původního zadání změny územního plánu, která v průběhu projednávání doznala úprav (viz rozsudek NSS ze dne 12. 1. 2023, č. j. 4 As 239/2020-53, bod 45).

39. Soud uzavírá, že navrhovatelka by k založení aktivní procesní legitimace musela tvrdit, že byla na svých právech zkrácena existující, účinnou a závaznou částí změny územního plánu (nikoli jen odůvodněním). V posuzovaném případě však navrhovatelka neuvádí, že by byla zkrácena regulací obsaženou v napadeném OOP, ani nevztahuje dotčení své právní sféry k jevu (např. ploše), který by byl změnou územního plánu závazně regulován. Námítky navrhovatelky k lokalitě Z1-10 směřují k doložení tvrzení, že bylo vůči navrhovatelce postupováno nedůvodně rozdílně, nikoli k tomu, že by v důsledku zastavění lokality Z1-10 byla dotčena na své právní sféře (např. zvýšenou intenzitou dopravy či hluku). Jelikož dotčený pozemek navrhovatelky není změnou územního plánu nijak regulován, mohla by být aktivně procesně legitimována k podání návrhu jen tehdy, pokud by její pozemky byly určitou aktivitou na regulovaném území jinak významně dotčeny. Avšak ani v jiných částech návrhu nedovozuje navrhovatelka dotčení své právní sféry určitou regulací pozemků normovanou napadeným OOP. Soud proto nemohl dovodit aktivní procesní legitimaci navrhovatelky ani na tomto základě.
40. Cílem navrhovatelky je domoci se zahrnutí dotčeného pozemku do zastavitelné plochy, avšak soud jí v tomto řízení požadovanou ochranu poskytnout nemůže. I kdyby totiž zrušil celé napadené OOP, či jej zrušil toliko v rozsahu zastavitelných ploch a zastavěného území, jak navrhovatelka *in eventum* požaduje, na právním postavení navrhovatelky by se nic nezměnilo. Jelikož změna územního plánu funkční využití dotčeného pozemku nereguluje, tak by i po jejím zrušení stále platilo funkční vymezení dotčeného pozemku podle územního plánu z roku 2016. Ostatně, sama navrhovatelka ve svém návrhu v bodě 44. uvádí, že nezákonnost změny územního plánu nelze napravit zrušením jen její části, když se dotčeného pozemku nedotkla. Mýlí se však v tom, že by k nápravě došlo zrušením celého napadeného OOP, neboť i pak by právní stav dotčeného pozemku zůstal beze změny. Navíc přistoupil-li by odpůrce k následnému pořízení další změny územního plánu, nemá navrhovatelka (stejně jako kterýkoli jiný vlastník pozemku) právní nárok na to, aby do ní odpůrce jí požadované úpravy zařadil. Soud proto musel dospět k závěru o nedostatku aktivní procesní legitimace navrhovatelky k podání návrhu na zrušení změny územního plánu.

Závěr a náklady řízení

41. Z výše popsaných důvodů soud návrh odmítl podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., neboť navrhovatelka nebyla k jeho podání aktivně procesně legitimována. Nebylo proto ani potřeba zkoumat další podmínky řízení a posuzovat důvodnost jednotlivých návrhových bodů.

42. O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 3 s. ř. s., jenž stanoví, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, byl-li návrh odmítnut.
43. Podle § 10 odst. 3 věty třetí zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o soudních poplatcích“) rozhodl soud o vrácení zaplaceného soudního poplatku, neboť návrh byl odmítnut před prvním jednáním ve věci. Soudní poplatek bude navrhovatelce vrácen ve lhůtě podle § 10a odst. 1 zákona o soudních poplatcích.

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 § 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.

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 15. března 2023

JUDr. Věra Šimůnková, v. r.
předsedkyně senátu

