



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

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

navrhovatele:

P. H.

bytem X

zastoupen advokátem Mgr. Janem Vargou
sídlem Fügnerovo nám. 1808/3, Praha 2

proti

odpůrkyni:

obec Zákolany

sídlem č. p. 55, Zákolany

zastoupená advokátkou JUDr. Janou Burleovou
sídlem B. Václavka 923, Slaný

o návrhu na zrušení opatření obecné povahy č. 1/2021 – Změny č. 1 územního plánu Zákolany, schváleného usnesením Zastupitelstva obce Zákolany ze dne 20. 12. 2021,

takto:

I. Návrh se zamítá.

II. Navrhovatel je povinen do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku zaplatit odpůrkyni na náhradě nákladů řízení částku 13 365,90 Kč k rukám její zástupkyně JUDr. Jany Burleové, advokátky.

Odůvodnění:

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 zrušení (celého) opatření obecné povahy č. 1/2021 – Změny č. 1 územního plánu Zákolany, schváleného usnesením Zastupitelstva obce Zákolany ze dne 20. 12. 2021 (dále jen „napadené OOP“ nebo „změna územního plánu“).
2. Navrhovatel uvádí, že je vlastníkem pozemku p. č. XA v k. ú. K., obec Z. (všechny dále uváděné nemovité věci se nacházejí v tomtéž katastrálním území a obci), na jehož části byla územním plánem obce Zákolany vydaným v roce 2010 (dále jen „územní plán“) vymezena plocha ZK3 Lokalita u Dřetovického viaduktu. Tento pozemek byl přímo dotčen vydáním změny územního plánu. Pro plochu ZK3 bylo stanoveno základní funkční využití: *občanské vybavení – sociální zařízení s rehabilitačním programem v přírodním rámci*. Navrhovatel měl zájem na pozemku vybudovat sanatorium pro postižené děti s kapacitou pro 70 osob včetně personálu, a to jako neziskový projekt. Územní plán byl schválen v době, kdy byl starostou obce pan D., s nímž navrhovatel udržoval přátelské vztahy. V té době se navrhovatel podílel na řešení problémů v obci, např. vyřešil „nemožnost“ míchárny stavebních materiálů nebo situaci nepřizpůsobivých občanů, a to *etickým způsobem*. Starosta později projevil zájem o darování nebo levný odkup dotčeného pozemku, neboť zde hodlal údajně vybudovat neziskový projekt školy. Jelikož ale navrhovatel nesouhlasil, neboť zjistil, že nemá jít o neziskový projekt, tak se vztahy mezi nimi zhoršily. Změnou územního plánu byla plocha ZK3 zrušena a nově bylo území zařazeno do plochy smíšené nezastavěného území dotčené záplavovým územím (NSP*). Dle názoru navrhovatele stojí za změnou pan D.
3. Navrhovatel namítá, že změnou funkčního využití části pozemku došlo k nepřiměřenému zásahu do jeho vlastnického práva tím, že pozemek přestal být zastavitelným. Navrhovateli svědčilo legitimní očekávání v zachování původního způsobu funkčního využití, přičemž změnou mu bylo znemožněno pozemek zastavět. Vlastnické právo lze omezit dle § 1038 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, pouze ve veřejném zájmu, pokud nelze stejného cíle dosáhnout mírnějšími prostředky. Změna územního plánu není řádně odůvodněna z hlediska dosažení cílů stanovených § 18 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 169/2018 Sb. (dále jen „stavební zákon“). Nebyl objasněn pojem veřejný zájem a odpůrkyně nevysvětlila, jakým způsobem poměřila jednotlivé konkurující zájmy a proč převážilo zvolené řešení. Odpůrkyně upřednostnila veřejný zájem nad soukromým zájmem, navzdory tomu, že již dříve rozhodla, že jde o zastavitelnou plochu, přičemž v mezidobí nevystaly žádné nové skutečnosti, které by změnu odůvodnily. Stavba sanatoria pro děti s postižením je ve veřejném zájmu. Podle navrhovatele je navíc změna územního plánu diskriminační. Ke změně ze zastavitelné plochy na nezastavitelnou došlo jen ve třech lokalitách, přičemž nebylo uvedeno, proč ke změně došlo. Pro navrácení lokality mezi nezastavitelné plochy nebyly žádné důvody, neboť nenastaly žádné nové skutečnosti, které by si změnu vyžádaly. Dle návrhu Zprávy o uplatňování územního plánu obce Zákolany 2014-2020 byl požadavek na změnu využití pozemku navrhnut zastupitelstvem obce a týkal se prověření vhodnosti využití lokality ZK3. Zastupitelstvo však neodůvodnilo, proč tento podnět vzneslo. Navrhovatel má za to, že za změnou stojí zájem pana D.

Vyjádření odpůrkyně

4. Odpůrkyně ve vyjádření k návrhu uvedla, že navrhovatelova představa, že změnu územního plánu může prosadit jeden člověk, je lichá. Pan D. v době pořizování územního plánu již nebyl starostou odpůrkyně. Podle odpůrkyně se navrhovatel nemůže domáhat přezkumu proporcionality změny územního plánu, neboť v průběhu její přípravy nepodal námitky ani připomínky. Navrhovatel po dobu 11 let, kdy byl pozemek v územním plánu určen k zastavění, neučinil žádný krok k realizaci jeho záměru. Namítá-li nedostatek odůvodnění změny územního plánu, poukázala odpůrkyně opět na jeho pasivitu v průběhu její přípravy. Není pravdou, že by nenastala změna odůvodňující změnu územního plánu. Ke změně došlo na základě poznatků plynoucích ze zprávy o uplatňování územního plánu Zákolan v období 2014-2020. Nařízením Středočeského kraje o zřízení památky Zákolanský potok č. 4/2017 Věstníku právních předpisů Středočeského kraje bylo stanoveno, že oblast je chráněným územím. Povodí Vltavy, státní podnik žádal prověřit u plochy ZK3 vhodnost stávajícího využití z důvodu, že se plocha nachází na hranici aktivní záplavové zóny záplavového území a částečně zasahuje do záplavového území. Dále byla nařízením vlády č. 187/2018 Sb., o vyhlášení evropsky významných lokalit zařazených do evropského seznamu, vyhlášena evropsky významná lokalita Zákolanský potok. Dle souhrnu doporučených opatření pro tuto lokalitu vydaných Agenturou ochrany přírody a krajiny se zde vyskytuje řada chráněných druhů, prioritním druhem z hlediska ochrany je rak kamenáč. Krajský úřad Středočeského kraje jako dotčený orgán ochrany přírody a krajiny požadoval zohlednění evropsky významné lokality, přírodní památky a ochranného pásma přírodní památky Zákolanský potok a v návaznosti na to prověřit využití lokality ZK3. Doporučil změnu funkčního využití lokality na plochu přírodní. Zastupitelstvo odpůrkyně převzalo tyto požadavky do zprávy o uplatňování územního plánu Zákolany za období 2014 - 2020. Odpůrkyně navrhla zamítnutí návrhu a požádala o přiznání náhrady nákladů řízení.

Podmínky řízení

5. Soud se nejprve zabýval přípustností návrhu. Podle § 101a s. ř. s. je návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Pokud je podle zákona současně oprávněn ve věci, ve které bylo opatření obecné povahy užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, může navrhnout zrušení opatření obecné povahy jen společně s takovým návrhem. V dané věci je zjevné, že územní plán byl vydán formou opatření obecné povahy, a to za použití odpovídajících ustanovení stavebního zákona i správního řádu.
6. Navrhovatel dovozuje legitimaci k podání návrhu z vlastnictví pozemku p. č. XA, což doložil výpisem z katastru nemovitostí pro list vlastnictví č. XC pro katastrální území K. Mezi účastníky není sporu o tom, že tento pozemek byl dotčen změnou regulace jeho funkčního využití provedenou napadeným OOP. Navrhovatel tak dostatečně určitě tvrdí dotčení na svých právech. Soud dále připomíná závěry rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu uvedené v usnesení ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116, č. 2215/2011 Sb. NSS, dle kterého není podání námitek či připomínek v průběhu projednávání změny územního plánu podmínkou aktivní procesní legitimace k podání návrhu. (Tato otázka však bude předmětem pozornosti soudu při posouzení věcné legitimace, tedy důvodnosti návrhu.) Navrhovatel je aktivně procesně legitimován k podání návrhu.

7. Pro podání návrhu stanoví § 101b odst. 1 s. ř. s. jednoletou lhůtu plynoucí od účinnosti napadeného OOP. Napadené OOP nabylo účinnosti dne 2. 2. 2022, návrh podaný dne 17. 1. 2023 je tudíž včasný.
8. Návrh má zákonem požadované náležitosti. Podle § 101b odst. 2 s. ř. s. musí kromě obecných náležitostí podání [§ 37 odst. 2 a 3 s. ř. s.] obsahovat návrhové body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje navrhovatel opatření obecné povahy nebo jeho část za nezákonné. Navrhovatel namítá nepřezkoumatelnost napadeného OOP, jeho nepřiměřenost a diskriminativní povahu.
9. Při posouzení návrhu vycházel soud ze skutkového a právního stavu, který zde byl v době vydání opatření obecné povahy [§ 101b odst. 3 s. ř. s.], tj. ze skutkového a právního stavu ke dni 20. 12. 2021.

Ústní jednání

10. Během ústního jednání konaného dne 4. 4. 2023 setrvali účastníci na svých stanoviscích. Navrhovatel i odpůrkyně pouze odkázali na svá písemná podání a zopakovali argumentaci v nich uvedenou. Navrhovatel zejména zdůraznil, že změna regulace funkčního využití jeho pozemku je výsledkem činnosti bývalého starosty odpůrkyně. Odpůrkyně uvedla, že s tímto tvrzením nesouhlasí, přičemž důvody změny využití plochy jsou vysvětleny v odůvodnění změny územního plánu.
11. Soud nevyhověl návrhu na odročení jednání za účelem provedení účastnického výsledku (či ústního vyjádření) navrhovatele k okolnostem přípravy změny územního plánu a jeho vztahu s bývalým starostou odpůrkyně. Tyto okolnosti totiž nejsou pro posouzení věci relevantní a odročení jednání za účelem výsledku či ústního vyjádření navrhovatele by bylo v rozporu se zásadou rychlosti a hospodárnosti řízení. Navrhovatel měl navíc dostatek času k tomu, aby po zahájení řízení svá tvrzení o skutkových okolnostech přípravy změny územního plánu soudu vyjevil a popsal.

Skutečnosti zjištěné z obsahu správního spisu

12. Z obsahu předložené spisové dokumentace plyne, že podle územního plánu (před účinností změny územního plánu) byla na části navrhovatelova pozemku p. č. XA vymezena plocha funkčního využití OXK2 – občanské vybavení se specifickým využitím, pro niž bylo současně stanoveno hlavní využití: „Sociální a rehabilitační centrum v Kovárech u Dřetovického viaduktu“. Šlo tedy o plochu využitelnou k umístění stavebního záměru. Současně zde byla vymezena zastavitelná plocha ZK3 – lokalita u Dřetovického viaduktu, pro niž bylo stanoveno základní využití plochy: občanské vybavení – sociální zařízení s rehabilitačním programem v přírodním rámci.
13. Zastupitelstvo odpůrkyně dle § 55 odst. 1 věty druhé a třetí ve spojení s § 47 odst. 5 stavebního zákona schválilo dne 27. 1. 2020 zprávu o uplatňování územního plánu Zákolan za období 2014-2020. Její součástí jsou i pokyny pro zpracování změny územního plánu, které tak nahrazují zadání změny územního plánu dle § 47 stavebního zákona. Zastupitelstvo převzalo mezi pokyny ke zpracování změny územního plánu mj. požadavek na prověření stávajícího využití plochy ZK3.
14. Tento pokyn vychází v první řadě z vyjádření Krajského úřadu Středočeského kraje, jako orgánu ochrany přírody (dále jen „krajské úřad“) ze dne 10. 12. 2019, jenž požadoval zapracovat do územního plánu a vymezit graficky a) evropsky významnou lokalitu Zákolanský potok, b) přírodní památku Zákolanský potok a c) ochranné pásmo přírodní památky Zákolanský potok a u těchto ploch stanovit limity jejich využití. V návaznosti na to uplatnil i požadavek na prověření využití lokality ZK3, která bezprostředně sousedí s touto evropsky významnou lokalitou a přírodní památkou. Lokalita ZK3 byla schválena územním plánem, ale v době, kdy ještě nebyla ochrana evropsky významné lokality zajištěna vymezením přírodní památky Zákolanský potok. Krajský úřad doporučil zvážit vhodnost vymezení plochy v těsné blízkosti zvláště chráněného území. Lokalita ZK3 se nachází ve volné krajině, v nivě mezi tokem Zákolanského a Dřetovického potoka, bez návaznosti na zastavěné území, což přispívá k fragmentaci krajiny. V lokalitě lze předpokládat výskyt zvláště chráněných druhů. Za velmi vhodnou označil krajský úřad změnu funkčního využití lokality na plochu přírodní.

15. Vedle toho i Povodí Vltavy, státní podnik (dále jen „Povodí Vltavy“) ve vyjádření ze dne 20. 12. 2019 uvedlo k požadavku na prověření plochy ZK3, že pozemky p. č. XB a XA se nacházejí na hranici aktivní zóny záplavového území a částečně na ně zasahuje záplavové území Q_{100L} Zákolanského potoka.
16. Jak dále plyne ze zprávy o uplatňování územního plánu Zákolan, navrhovatel k jejímu návrhu neuplatnil připomínky.
17. Zastupitelstvo odpůrkyně schválilo pořízení změny územního plánu zkráceným postupem podle § 55a až § 55c stavebního zákona. Veřejnou vyhláškou ze dne 11. 5. 2021 bylo oznámeno veřejné projednávání návrhu změny územního plánu konané dne 28. 6. 2021 s poučením, že návrh změny územního plánu je vystaven k nahlédnutí na obecním úřadě odpůrkyně, u pořizovatele. Současně byla veřejnost poučena o možnosti uplatnění námitek a připomínek. Navrhovatel neuplatnil k návrhu změny územního plánu námitky ani připomínky.
18. Zastupitelstvo odpůrkyně rozhodlo usnesením ze dne 20. 12. 2021 o vydání změny územního plánu formou opatření obecné povahy č. 1/2021. Napadené OOP bylo oznámeno veřejnou vyhláškou dne 18. 1. 2022 a nabylo účinnosti dne 2. 2. 2022.
19. Z obsahu změny grafické a textové části územního plánu plyne, že navrhovatelův pozemek byl nově začleněn mezi plochy NSP - plochy smíšené nezastavěného území s indexem *, tj. jako plocha dotčená záplavovým územím (aktivní zóna záplavového území, rozlivová plocha Q_{100L}). Pro plochy NSP je stanoveno hlavní využití: „*plochy smíšené nezastavěného území zahrnují pozemky určené k plnění funkcí lesa, pozemky zemědělského půdního fondu, případně pozemky vodních ploch a koryt vodních toků bez rozlišení převažujícího způsobu využití*“. Až na specifické výjimky zde bylo vyloučeno jakékoliv zastavění či oplocení těchto ploch.
20. Dále byla podstatně změněna základní koncepce rozvoje území, ochrany a rozvoje jeho hodnot [kapitola b) územního plánu]. V podkapitole b.3) Ochrana a rozvoj hodnot území se uvádí, že v území jsou respektovány a chráněny hodnoty, mezi něž mj. patří přírodní památka Zákolanský potok (důvodem ochrany je biotop a populace kriticky ohrožených druhů raka kamenáče a raka říčního a dále přírodní stanoviště) a stejnojmenná evropsky významná lokalita. Do podkapitoly e.2) Plochy krajinářských opatření bylo v územním plánu doplněno, že zastavitelná plocha ZK3 Lokalita u Dřetovického viaduktu byla zrušena a nově zařazena do plochy smíšené plochy nezastavěného území dotčené záplavovým územím (NSP*).
21. Důvodům změny funkčního využití plochy OXK2, resp. ZK3 se věnuje na více místech odůvodnění změny územního plánu. Ve vyhodnocení splnění požadavků ze zprávy o uplatňování územního plánu se k požadavku zastupitelstva na prověření způsobu využití lokality uvádí, že se lokalita nachází v záplavovém území na soutoku toků Zákolanského a Dřetovického potoka, v kontaktu s evropsky významnou lokalitou a přírodní památkou Zákolanský potok. Umístění sociálního zařízení v záplavovém území a ve vazbě na chráněné území je zcela nevhodné. Plocha se tedy navrácí do plochy smíšené nezastavěného území. V části věnované vymezení zastavitelných ploch a ploch přestavby [m.c2)] se k lokalitě u Dřetovického viaduktu uvádí argumentace převzatá z vyjádření krajského úřadu (viz bod 14 rozsudku). Lokalita ZK3 sice byla schválena územním plánem, ale v době, kdy ještě nebyla ochrana evropsky významné lokality zajištěna vymezením přírodní památky Zákolanský potok. Lokalita ZK3 se nachází ve volné krajině, v nivě mezi tokem Zákolanského a Dřetovického potoka, v těsné blízkosti uvedeného zvláště chráněného území a bez

návaznosti na zastavěné území, což přispívá k fragmentaci krajiny. V lokalitě lze s ohledem na přírodní charakter území předpokládat pravděpodobný výskyt zvláště chráněných druhů. Z tohoto důvodu je plocha navracena mezi plochy smíšené nezastavěného území.

Obecná východiska posouzení návrhu

22. Soud při přezkumu napadeného OOP vychází z algoritmu (testu), který byl pro tyto účely historicky vymezen judikaturou Nejvyššího správního soudu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS). Jednotlivými kroky algoritmu jsou: 1) přezkum pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy; 2) přezkum otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti; 3) přezkum otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným procesním postupem; 4) přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu se zákonem, v tomto kroku ve smyslu souladu s hmotným právem a 5) přezkum obsahu napadeného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality (přiměřenosti právní regulace v širším slova smyslu), tedy konkrétně zda napadené opatření obecné povahy vůbec umožňuje dosáhnout sledovaný cíl (kritérium vhodnosti), zda opatření obecné povahy a sledovaný cíl spolu logicky souvisí a zda cíle nelze lépe dosáhnout jiným prostředkem (kritérium potřebnosti), jakož i zda opatření obecné povahy omezuje adresáty co nejméně (kritérium minimalizace zásahů) a v neposlední řadě soud také zkoumá, zda je následek napadeného opatření obecné povahy úměrný sledovanému cíli (kritérium proporcionality v užším slova smyslu). S ohledem na vázanost důvody návrhu se soud může zabývat jen těmi kroky algoritmu (testu) přezkumu, které navrhovatel zahrne do návrhových bodů [§ 101d odst. 2 s. ř. s.].
23. V posuzované věci navrhovatel vznesl dva okruhy námitek. První okruh se týká nepřezkoumatelnosti napadeného OOP (3. krok algoritmu), druhý okruh otázky přiměřenosti zásahu do práv navrhovatele a namítané diskriminace (5. krok algoritmu). Pouze těmito návrhovými body se soud mohl zabývat.

Přezkoumatelnost napadené regulace

24. Navrhovatel v první řadě v rámci obou návrhových bodů, které návrhu zformuloval, namítá nepřezkoumatelnost změny územního plánu, z toho důvodu, že v ní údajně chybí odůvodnění vynětí navrhovatelova pozemku ze zastavitelného území a jeho zařazení do plochy NSP*. Odpůrkyně neprovedla vyvážení konkrétních veřejných zájmů a konkurujícího soukromého zájmu navrhovatele.
25. K náležitostem odůvodnění opatření obecné povahy se vyjádřil Nejvyšší správní soud například v rozsudku ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136, č. 1795/2009 Sb. NSS, ve kterém uvedl, že „[p]odle § 173 odst. 1 správního řádu musí opatření obecné povahy obsahovat odůvodnění. Jeho specifický obsah je blíže určován řadou ustanovení (např. z § 172 odst. 4 správního řádu plyne, že správní orgán se v odůvodnění opatření obecné povahy musí vypořádat s uplatněnými připomínkami, s nimiž se musí zabývat jako s podkladem pro jeho vydání; dle § 172 odst. 5 správního řádu je součástí odůvodnění opatření obecné povahy dále rozhodnutí o námitkách, které navíc musí obsahovat vlastní odůvodnění; podle § 60 odst. 3 stavebního zákona pak odůvodnění opatření obecné povahy, jímž se vymezuje zastavěné území, vždy obsahuje i vyhodnocení souladu s § 58 odst. 1 a 2 téhož zákona). Z § 68 odst. 3 užitého přiměřeně dle § 174 odst. 1 správního řádu je však zřejmé, že v odůvodnění opatření obecné povahy nesmí chybět základní obsahové náležitosti odůvodnění běžného správního rozhodnutí. I v odůvodnění opatření obecné povahy je tak nutno uvést důvody výroku, podklady pro jeho

vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů.“ Reakci na tento přístup požadující vysoký standard odůvodnění pak představuje nálezn Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11. Ústavní soud sice nevyloučil užití § 68 odst. 3 správního řádu, avšak konstatoval, že požadavky na kvalitu odůvodnění nesmí být přemrštěné a ve svém důsledku zcela paralyzující územní plánování, což by mohlo představovat zásah do práva na obecní samosprávu. Později tyto závěry upřesnil Ústavní soud v nálezu ze dne 8. 11. 2018, sp. zn. I. ÚS 178/15, v němž uvedl, že rozhodnutí o námitkách musí obsahovat odůvodnění odpovídající požadavkům § 68 odst. 3 správního řádu, v ostatních částech však s ohledem na specifika územního plánování již takovou podrobnost vyžadovat nelze. I Nejvyšší správní soud se k obdobné otázce vyjádřil tak, že „[s]ama obecnost odůvodnění územního plánu takovýto případ zásadní nezákonnosti nepředstavuje. Odlišný náhled by snad byl možný v případě, že by odůvodnění územního plánu nedávalo o záměrech jeho zpracovatele jasnou představu ani v nejobecnější rovině a fakticky by tak zcela chybělo“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 AOs 3/2013-29). S tímto přístupem se zdejší soud již opakovaně ztotožnil.

26. Soud se neztotožňuje s názorem, že změna funkčního využití navrhovatelova pozemku, nebyla odůvodněna. Jak vyplývá z předložené spisové dokumentace, textové části územního plánu i z jeho odůvodnění, důvodem změny regulace byla v první řadě skutečnost, že jde o území nacházející se v těsné blízkosti (na hranici) přírodní památky a evropsky významné lokality Zákolanský potok, ve volné krajině mimo zastavěné území a navíc na jeho část zasahuje záplavové území. Důvody napadené regulace tak byly v napadené změně územního plánu srozumitelně a zcela konkrétně vymezeny. Za situace, kdy navrhovatel nepodal v průběhu přípravy změny územního plánu námitky ani připomínky k navrhované regulaci, nelze vytýkat odpůrkyni, že se blíže nezabývala proporcionality zvoleného řešení.
27. Soud si je vědom, že změna zastavitelné plochy na nezastavitelnou nepochybně představuje citelný zásah do vlastnického práva, pokud s ním má vlastník do budoucna konkrétní úmysly (viz k tomu bohatou judikaturu Nejvyššího správního soudu, například usnesení jeho rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS, či rozsudek ze dne 23. 5. 2013, č. j. 7 AOs 4/2012-31). V daném případě však s ohledem na judikaturu (viz níže) převážila v rámci soudní kontroly územního plánování skutečnost, že se navrhovatel neúčastnil procesu projednávání změny územního plánu, nestřežil si vlastnická práva, a sám tak svou pasivitou zapříčinil stav, že odpůrce do odůvodnění napadeného opatření obecné povahy nepojal podrobnější zdůvodnění změn a blíže je nehodnotil z hlediska proporcionality (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2018 č. j. 2 As 315/2015).
28. V projednávaném případě tedy odůvodnění změny využití navrhovatelova pozemku netrpí deficity, naopak odpůrkyně vyjádřila zcela jasné důvody, z jakých se rozhodla pro uvedenou změnu. Soud tak musí uzavřít, že neshledal napadené OOP nepřezkoumatelným. Tato námitka je nedůvodná.

Proportionalita zvolené regulace a tvrzená diskriminace

29. Navrhovatel dále namítá, že zvolená regulace funkčního využití jeho pozemku představuje neproporcionální zásah do jeho vlastnického práva a je důsledkem diskriminace.
30. Navrhovatel v daném případě nerozporoval skutečnost, že v průběhu pořizování napadeného OOP nepodal včas námitky ani připomínky. Ani správní spis jejich podání nezachycuje. Soud si tedy musel položit otázku, jaký má navrhovatelova pasivita v průběhu

pořizování územního plánu dopad na možnost dovolávat se nyní v průběhu soudního řízení nepřiměřenosti zvolené regulace a údajně diskriminačního postupu odpůrkyně.

31. Ohledně soudního přezkumu proporcionality územně plánovací dokumentace lze odkázat na bohatou ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu, jež zastává stanovisko, že každý zásah do výkonu vlastnických práv, k němuž dochází v průběhu procesu územního plánování, musí být proveden za dodržení zásady subsidiarity a minimalizace zásahu. Musí tedy mít ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody a může být činěn jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě k zamýšlenému cíli, a to nediskriminačním způsobem a s vyloučením svévole (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS). Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, v procesu územního plánování „jde o vyvážení zájmů vlastníků dotčených pozemků s ohledem na veřejný zájem, kterým je v nejširším slova smyslu zájem na harmonickém využití území. Tato harmonie může mít 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 rozhodují svými orgány, omezena, a to nikoli nevýznamně, požadavkem vybočení 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 popsaných 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 nedodržáním zákonných mantinelů, avšak není jeho úkolem sám územní plány dotvářet.“
32. Úkolem soudu tak není určovat, jakým způsobem má být určité území využito a aktivně dotvářet územní plánování, ale pouze korigovat extrémy. V procesu územního plánování dochází k vážení řady zájmů soukromých i veřejných a výsledkem pak musí být rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými při zachování právem předvídané proporcionality a ochrany základních práv před svévolnými a excesivními zásahy. Obecné rozhodnutí o distribuci zátěže v rámci určitého území při zachování výše zmíněných zásad je politickou diskrecí konkrétního zastupitelského orgánu územní samosprávy a vyjadřuje realizaci práva na samosprávu konkrétního územního celku. Nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonných věcných rozhodnutí územní samosprávy by byly porušením ústavních zásad o dělbě moci (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010-103). Ze zásady zdrženlivosti tak plyne, že ke zrušení opatření obecné povahy v oblasti územního plánování by měl soud přistoupit, pouze pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření jako celku.
33. V případě přezkumu přiměřenosti opatření obecné povahy, pokud navrhovatel nepodal námitky či připomínky, zastává ustálená judikatura správních soudů stanovisko, že „soudům nepřísluší (resp. nejsou povinny) hodnotit proporcionalitu přijatého řešení v první linii. Mohou pouze posoudit, jak se s touto otázkou vypořádal v odůvodnění územního plánu odpůrce [...]. Ten je zpravidla povinen tak učinit pouze na základě námítky, kterou v rámci procesu pořizování

územního plánu vznesl oprávněný navrhovatel. Jestliže zůstal navrhovatel v průběhu pořizování územního plánu pasivní, má sice právo podat návrh na zrušení územního plánu, avšak na jeho věcnou legitimaci (tedy na důvodnost jeho návrhu) bude mít tato pasivita zpravidla fatální dopad.“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 1. 2017, č. j. 6 As 237/2016-33, bod 9). Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011-43, totiž „není možné po soudu požadovat, aby provedl odbornou úvahu ve směru vážení důležitých veřejných zájmů či veřejného zájmu a ochrany vlastnictví navrhovatelů, aniž by tuto úvahu před ním provedl příslušný správní orgán. Nejvyšší správní soud by takovýto postup považoval za rozporný s ústavní zásadou dělby moci, s právem na samosprávu i s ochranou právní jistoty dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy územně plánovací dokumentace a nyní tuto územně plánovací dokumentaci respektují. Nepodáním připomínek k otázce přiměřenosti zásahu do práv navrhovatelů napadeným opatřením obecné povahy (tedy k otázce proporcionality) bez objektivních důvodů se účastníci sami zbavili možnosti, aby jejich připomínky byly náležitě vypořádány správním orgánem a aby poté o zákonnosti takového vypořádání rozhodl soud.“

34. Jinými slovy soud nepřisluší hodnotit proporcionalitu přijatého řešení v první instanci. Může pouze posoudit, jak se s touto otázkou vypořádal správní orgán, který je tak zpravidla povinen učinit pouze na základě námítky, kterou vznesl navrhovatel. Jestliže navrhovatel neuplatnil v průběhu pořizování změny územního plánu řádně a včas námítky týkající se proporcionality zvolené regulace, a nedal tak odpůrkyni možnost se k této otázce vyjádřit, nemůže nyní soud činnost odpůrkyně nahrazovat a samostatně hodnotit a přezkoumávat proporcionalitu změny územního plánu. Současně nelze ani vytýkat odpůrkyni, že se v odůvodnění napadeného rozhodnutí z uvedených hledisek nezabývala proporcionalitou zvolené regulace, neboť obecně platí, že není povinností správního orgánu vydávajícího opatření obecné povahy odůvodňovat detailně všechny možné aspekty v rámci řešení vzájemných střetů veřejných zájmů a soukromých práv. Tato povinnost vzniká až v případě podání kvalifikované námítky či připomínky, což se však v daném případě nestalo.
35. Navrhovatel neuplatnil námítky k návrhu změny územního plánu, soud se tedy nemůže zabývat proporcionalitou a údajnou diskriminační povahou nově stanoveného funkčního využití navrhovatelova pozemku. Lze toliko uvést, že postup odpůrkyně je zcela v souladu se shora zmíněnými stanovisky a požadavky dotčených orgánů, jimiž byla odpůrkyně v procesu přípravy změny územního plánu vázána. Vynětí pozemku ze zastavitelného území se opírá o legitimní cíle, a to ochranu evropsky významné lokality a přírodní památky Zákolanský potok, ochranu volné krajiny a ochranu záplavového území. Tyto důvody lze označit za velmi významné. Naproti tomu navrhovatel ani netvrdil, že by se příprava jeho záměru na využití pozemku pro výstavbu školy či neziskového zařízení dostala do pokročilejší fáze přesahující pouhé úvahy, natož že by byl vydán jakýkoliv správní akt podmiňující realizaci jakéhokoliv stavebního záměru. Pokud jde o údajnou diskriminaci, konstatuje soud, že navrhovatel ani v řízení před soudem konkrétně neoznačil, ve vztahu k jakému jinému vlastníkovi, resp. ploše regulované územním plánem či jeho změnou mohlo dojít k odlišnému zacházení. Pouhá domněnka navrhovatele, že k omezení zastavitelnosti jeho pozemku došlo z důvodu neshod s bývalým starostou odpůrkyně, byť takové neshody mohly třeba nastat, diskriminaci nezakládá, neboť hlavní důvody přijetí zvolené regulace vychází z požadavků dotčených orgánů a limitů daného území.
36. Ani tato námítka není důvodná.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

37. Soud shledal návrh nedůvodným, a proto ho podle § 101d odst. 2 věty druhé s. ř. s. zamítl.
38. Soud neprovedl pro nadbytečnost důkazy označené navrhovatelem, neboť všechny skutečnosti podstatné pro rozhodnutí věci zjistil z obsahu předložené spisové dokumentace, jejímž obsahem se dokazování neprovádí. Odpůrkyně během ústního jednání uvedla, že nenavrhuje dokazování listinami, jež přiložila k vyjádření k návrhu.
39. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Navrhovatel nebyl ve věci úspěšný, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Odpůrkyně je malou obcí, která nevykonává působnost orgánu územního plánování ani působnost stavebního úřadu a zjevně nedisponuje odborným personálem nezbytným k obhajobě napadeného územního plánu v soudním řízení. Tato aktivita tedy přesahuje její běžnou úřední činnost, a proto má odpůrkyně nárok na náhradu účelně vynaložených nákladů v tomto soudním řízení (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47, č. 3228/2015 Sb. NSS, bod 29, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2015, č. j. 4 As 261/2014-70, odst. 85), které v daném případě spočívají v zastupování advokátkou.
40. Zástupkyně odpůrkyně v soudním řízení učinila tři úkony právní služby po 3 100 Kč [převzetí a příprava zastoupení, sepsání vyjádření k návrhu a účast na jednání před soudem v délce nepřesahující dvě hodiny] podle § 7 bodu 5, § 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“). Součástí nákladů je též náhrada hotových výdajů zástupkyně ve výši 300 Kč za každý z těchto tří úkonů podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Náhrada za promeškaný čas strávený cestou ze sídla zástupkyně ve Slaném k jednání soudu a zpět v trvání čtyř půlhodin dle § 14 odst. 1 písm. a) a odst. 3 advokátního tarifu činí celkem 400 Kč. Jelikož je zástupkyně plátkyní daně z přidané hodnoty, je součástí nákladů odpůrkyně též náhrada této daně (§ 57 odst. 2 s. ř. s.) ve výši 21 % z částky 10 600 Kč, tedy 2 226 Kč. Cestovné činí 539,90 Kč za cestu ze Slaného do Prahy a zpět v délce 70 km (cesta osobním automobilem Toyota C-HR se spotřebou 6,1 l na 100 km při průměrné ceně pohonných hmot 41,20 Kč/l se sazbou základní náhrady 5,20 Kč za km – sazby dle vyhlášky č. 467/2022 Sb.). Účelně vynaložené náklady odpůrkyně v tomto řízení tak činí celkem 13 365,90 Kč. Navrhovatel je povinen zaplatit tuto částku odpůrkyni ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku [§ 54 odst. 7 s. ř. s.] k rukám jejího zástupce [§ 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, 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 § 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 4. dubna 2023

Mgr. Jan Čížek, v. r.
předseda senátu