



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Lenky Oulíkové a soudců Mgr. Martiny Kotouček Mikoláškové a Mgr. Miroslava Makajeva ve věci

navrhovatele: J. H.
bytem X

zastoupený advokátem JUDr. Michalem Bernardem, Ph.D.,
sídlem Klokotská 103/13, Tábor,

proti

odpůrkyni: **obec Veleň**,
sídlem Hlavní 7, Veleň,

zastoupená advokátem JUDr. Martinem Slavičkem,
sídlem U prosecké školy 864/2e, Praha,

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – změny č. 6 územního plánu Veleň
vydané usnesením Zastupitelstva obce Veleň ze dne 6. 11. 2019,

takto:

- I. Změna návrhu v podání navrhovatele ze dne 10. 2. 2021 se nepřipouští.
- II. Opatření obecné povahy – změna č. 6 územního plánu obce Veleň vydaná usnesením Zastupitelstva obce Veleň ze dne 6. 11. 2019 – se dnem právní moci tohoto rozsudku ruší v části grafického i textového vymezení plochy vozidlové komunikace (V) na pozemku p. č. XA v katastrálním území X a v části grafického i textového vymezení plochy veřejné zeleně (VZ) na pozemku p. č. XB v katastrálním území X.

- III. Odpůrkyně je povinna zaplatit navrhovateli na náhradě nákladů řízení částku 21 456 Kč k rukám JUDr. Michala Bernarda, Ph.D., advokáta, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Navrhovatel se návrhem ze dne 23. 11. 2020 upřesněným podáním ze dne 10. 2. 2021 podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) domáhá zrušení opatření obecné povahy – změny č. 6 územního plánu Veleň, vydané usnesením Zastupitelstva obce Veleň ze dne 6. 11. 2019 (dále též „změna č. 6“) v části, ve které byla na pozemku p. č. XB v katastrálním území a obci X (všechny dále uváděné pozemky se nacházejí v témže katastrálním území) vymezena plocha VZ – veřejná zeleň a na pozemku p. č. XA vymezena plocha V – vozidlová komunikace.

Obsah návrhu

2. Navrhovatel uvedl, že je vlastníkem pozemků p. č. XA a p. č. XB (dále též jako „pozemky navrhovatele“), jež byly původní územně plánovací dokumentací zařazeny do funkční plochy OC – čistě obytné území. Plocha VZ – veřejná zeleň je na pozemku p. č. XB nově stanovena jako veřejně prospěšná stavba s možností vyvlastnění a plocha V – vozidlová komunikace na pozemku p. č. XA jako veřejně prospěšná stavba s vymezením předkupního práva. Navrhovatel má za to, že změnou č. 6 byl zkrácen na svém vlastnickém právu k pozemkům a právu na spravedlivý proces.
3. Navrhovatel namítal nezákonnost vymezení plochy veřejně prospěšných staveb s možností vyvlastnění na pozemku p. č. XB, neboť plocha veřejné zeleně nespadá do žádné z kategorií, pro které lze dle § 170 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění účinném do 31. 1. 2020 (dále jen „stavební zákon“) zakotvit možnost vyvlastnění, a výrok ani odůvodnění neuvádí žádnou veřejně prospěšnou stavbu na tomto pozemku.
4. Navrhovatel namítl též nezákonnost vymezení veřejně prospěšné stavby pro uplatnění předkupního práva ve prospěch odpůrkyně na pozemku p. č. XA. Dle navrhovatele v rozporu s § 101 stavebního zákona výrok ani odůvodnění napadeného opatření obecné povahy (dále jen „OOP“) neuvádí osobu oprávněnou z předkupního práva a označení katastrálního území. Dále namítl, že odůvodnění předkupního práva potřebou zajistit přístupnost školního pozemku je zcela nelogické a věcně nesprávné, neboť není možné se reálně dostat na „školní pozemek“ p. č. XC z pozemku p. č. XA ve vlastnictví navrhovatele. Pozemky spolu sousedí pouze rohem a plochou o vzdálenosti maximálně jednoho metru.
5. Navrhovatel dále namítl, že změna č. 6 neobsahuje odůvodnění pro zásah do jeho vlastnických práv. Nebyla odůvodněna změna vymezení jednotlivých funkčních ploch oproti původní plánovací dokumentaci, možnost vyvlastnění ani vymezení předkupního práva. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 22. 12. 2011, č. j. 8 Ao 6/2011-100, zdůraznil, že z § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) užitého přiměřeně dle § 174 odst. 1 správního řádu je zřejmé, že v odůvodnění opatření obecné povahy nesmí chybět základní obsahové náležitosti odůvodnění běžného správního rozhodnutí. Podle rozsudku NSS ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136, „i v odůvodnění opatření obecné povahy je nutno uvést

důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů. Protože ve vztahu k výše uvedeným otázkám podmínek pro vymezení zastavěného území samostatným postupem odůvodnění napadeného opatření obecné povahy postrádá způsobilé rozhodovací důvody, shledal je soud v této části nepřezkoumatelným.“ Navrhovatel citoval též rozsudek NSS dne 20. 1. 2010, č. j. 1 Ao 2/2009-86, podle něhož nárokům kladeným na odůvodnění neodpovídá obsahově zcela prázdná parafráze textu § 18 stavebního zákona. Odůvodnění napadeného OOP je dle navrhovatele zcela nedostatečné a neodpovídá požadavkům zákona a citované judikatury. Odůvodnění výše popsání zásahu do práv navrhovatele zcela absentuje. Není seznatelné, zda se odpůrkyně zabývala i jinými variantami řešení, které by vedly k naplnění sledovaného cíle bez takto závažného zásahu do práv navrhovatele. Dále navrhovatel citoval rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 9. 9. 2020, č. j. 55 A 83/2019-45, ohledně požadavků na vymezení veřejně prospěšné stavby, pro kterou je plocha vymezována. Poukázal na to, že v ploše na pozemku p. č. XB není uvedena žádná veřejně prospěšná stavba, na pozemku p. č. XA je uvedeno blíže neurčené pokračování ulice, které však dle názoru navrhovatele postrádá smysl.

6. Navrhovatel dále namítl, že změna č. 6 je v rozporu se zásadou proporcionality. Podle rozsudku rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, je podmínkou zákonnosti územního plánu, že veškerá omezení vlastnických a jiných věcných práv z něho vyplývající mají ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody a jsou činěna jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle (zásada subsidiarity a minimalizace zásahu). Řešení zvolené napadeným OOP, tj. stanovení „vykouslého“ pruhu veřejné zeleně do kompaktní hranice zástavby a stanovení plochy pro komunikaci, která nikam nevede, spolu se zřízením možnosti vyvlastnění, resp. zřízení předkupního práva, je dle názoru navrhovatele v rozporu s kritériem vhodnosti a potřebnosti, jak je vymezil NSS v rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98. Neexistuje žádný důvod, proč by měla být narušena souvislá linie hranice mezi plochou pro bydlení OC a plochou veřejné zeleně VZ a školství VŠ tak, jak byla definována územním plánem obce a dodržována všemi jeho předchozími změnami. Obsluha „školního pozemku“ z uvedeného pruhu pozemku p. č. XA není možná. Obsluhu pozemků navrhovatele není třeba řešit vymezením komunikace, ale v rámci přípustného využití plochy pro bydlení. Neexistuje proto objektivní důvod a veřejný zájem na tom, aby pozemek p. č. XA sloužil jako veřejná komunikace a pozemek p. č. XB jako plocha veřejné zeleně.
7. Navrhovatel uvedl, že při digitalizaci map zjistil, že mu pozemek p. č. XA (nijak neohrazená střední část pole) nepatří. Do té doby žil v přesvědčení, že celé pole je v jeho vlastnictví. Situaci se snažil vyřešit odkupem. V květnu 2016 byla odpůrkyně ochotna pozemek prodat jako pro obec nepotřebný majetek. Za tím účelem nechala vypracovat znalecký posudek na odhad ceny. Navrhla kupní cenu, kterou si navrhovatel nemohl dovolit, a jeho protinávrh odmítla. Věc poté vyústila v soudní spor o určení vlastnického práva, v němž odpůrkyně dle rozsudku Okresního soudu Praha – východ ze dne 26. 4. 2017 č. j. 6 C 464/2016-58, jenž byl potvrzen rozsudkem Krajského soudu v Praze ze dne 2. 11. 2017, č. j. 27 Co 297/2017-89, nebyla úspěšná. Navrhovatel je přesvědčen, že změna funkčního využití jeho pozemků je „trestem“ ze strany odpůrkyně, která se po prohraném soudním sporu rozhodla pozemky navrhovatele znehodnotit, aniž by k tomu měla legitimní důvod. Dle navrhovatele jde o výraz libovůle a zneužití postavení odpůrkyně v systému schvalování územně plánovací dokumentace. V roce 2016 se odpůrkyně o potřebě zajištění

přístupu ke škole nezmiňovala, ačkoli právě v tom roce podávala žádost o dotaci na výstavbu nové školy, a musela tedy mít promyšlené, jak k ní zajistí přístup. Tvzení o potřebě přístupu ke školnímu pozemku považuje navrhovatel za zjevně účelové a liché.

8. Navrhovatel je přesvědčen, že napadené OOP je v rozporu s požadavky § 18 odst. 1 a 2 stavebního zákona, neboť jde o nepřiměřený zásah do vlastnických práv bez objektivních důvodů a potřeb. K navrhovanému cíli lze dojít jiným způsobem, který bude znamenat podstatně menší zásah do práv navrhovatele a dalších vlastníků pozemků. Uzavřel, že řešení zvolené změnou č. 6 na jeho pozemcích je v rozporu s kritériem vhodnosti a potřebnosti, kritériem minimalizace zásahů a zákazu libovůle.
9. Navrhovatel rovněž poukázal na zmatečnost textu napadeného OOP s tím, že na druhé straně textu je chybně uvedeno, že jde o změnu č. 5 územního plánu obce Veleň. Namítal též, že je velmi složité vyznat se v dokumentu s názvem „Územní plán obce Veleň Úplné znění po změnách 1, 2, 3, 4, 5 a 6“ uveřejněném na internetových stránkách odpůrkyně.
10. V petitu návrhu navrhovatel z uvedených důvodů žádal zrušení změny č. 6 v části grafického a textového vymezení plochy VZ – veřejné zeleně na pozemku p. č. XB a plochy V – vozidlové komunikace na pozemku p. č. XA.

Vyjádření odpůrkyně

11. Odpůrkyně ve vyjádření k návrhu předně uvedla, že považuje návrh za opodstatněný v části, v níž navrhovatel namítal vymezení plochy veřejně prospěšné stavby pro uplatnění předkupního práva na pozemku p. č. XB a plochy pro veřejně prospěšné stavby, pro které lze práva k pozemkům (a stavbám) vyvlastnit, na pozemku p. č. XA. Takové vymezení nebylo úmyslem zastupitelstva odpůrkyně a zhotovitel byl při zpracování a opakovaném přepracování návrhu změny č. 6 na nevhodnost upozorňován. Chyba unikla pozornosti výkonného pořizovatele při kontrole správnosti zpracování požadavků zastupitelstva. Odpůrkyně by tyto chyby napravila v rámci uvažovaného nového územního plánu, případně další změny. Dle odpůrkyně uvedení pozemků navrhovatele ve výčtu pod písmeny g) a h) textové části změny č. 6, tedy ve vymezení ploch veřejně prospěšných staveb, pro které lze práva k pozemkům a stavbám vyvlastnit, resp. vymezení veřejně prospěšných staveb pro uplatnění předkupního práva, navrhovatele nekrátí na právech, neboť je fakticky i právně nepoužitelné.
12. Dále odpůrkyně uvedla, že primárním smyslem změny č. 6 bylo kromě ochrany před povodněmi a negativními vlivy regionální a nadregionální silniční dopravy v souvislosti s výstavbou pražského okruhu omezení zastavitelných ploch a jejich navrácení k zemědělské výrobě nebo zeleni tak, aby bylo zamezeno živelné výstavbě developerů, zachován vesnický charakter obce a vytvořeny předpoklady pro vlídný a přívětivý veřejný prostor. Vzhledem k blízkosti hl. m. Prahy se původně zemědělská obec stala žádanou developerskou lokalitou, což přineslo nemalé nároky na infrastrukturu, služby či předškolní a školní zařízení. Pozemky navrhovatele p. č. XB a XA se ukázaly pro zajištění základních povinností obce nezbytnými. V severovýchodním sousedství pozemků navrhovatele totiž v roce 2018 vzniklo 65 nových rodinných a bytových domů s úzkými komunikacemi bez chodníků. Spojení k této izolované lokalitě prakticky zajišťuje pouze silnice II. třídy č. 244, která není a s ohledem na soukromé vlastnictví zřejmě nebude opatřena chodníky. Pro obyvatele je nemožné se pěší chůzí bezpečně dostat na autobusové spojení či do středu obce. Požadavky, stížnosti a připomínky tam žijících občanů vedly zastupitelstvo odpůrkyně k vymezení

plochy pro obslužnou komunikaci (v prodloužení ulice U Sluh) na pozemku p. č. XA včetně vhodného rozšíření veřejné zeleně na pozemku p. č. XB, jež by navazovala na dětské hřiště se školní výukovou zahradou a sportovištěm. Nová obslužná komunikace by pomohla zajistit bezpečný průchod pro pěší na obecní pozemní komunikace s chodníky a zpřístupnění dětského hřiště se školní výukovou zahradou a sportovištěm. Nově koncipovaná veřejná zeleň vybavená obecním mobiliárem by napomohla oživení obce jako pohodlně a bezpečně přístupné prostranství předškolních aktivit a centra setkávání obyvatel obce. S těmito úvahami se mohl navrhovatel seznámit při veřejných projednáních. Zastupitelstvo odpůrkyně vycházelo i z toho, že navrhovatel od roku 2016 opakovaně prezentoval záměr ponechat své pozemky součástí zemědělského půdního fondu a pokračovat v jejich padesát let trvajícím záhumenkovém obhospodařování, nikoli je využít jako zastavitelné plochy. Odpůrkyně odmítá, že by šlo o „trest“ za prohraný soudní spor o vlastnictví pozemku. Odkup pozemku ze strany navrhovatele byl řešen v roce 2016, tedy dva roky před výstavbou na okraji obce, kdy obec napojení nové výstavby neřešila. Akutní potřeba řešení vyvstala až v roce 2018.

13. Odpůrkyně uvádí, že změna č. 6 byla projednávána opakovaně. Původní návrh byl po veřejném projednání k podaným připomínkám přepracován a po opakovaném veřejném projednání schválen. Navrhovatel během procesu tvorby změny č. 6 žádnou námitku, připomínku ani podnět nepodal a neúčastnil se ani jednoho z veřejných projednání. S odkazem na rozsudek NSS ze dne 28. 5. 2020, č. j. 7 As 363/2019-67, poukazuje na to, že pokud navrhovatel nepodal během procesu porřízení změny č. 6 námitky, nemůže být proporcionalita přijatého řešení předmětem soudního přezkumu, protože ji nemohla pro nedůvodnou pasivitu navrhovatele posoudit sama odpůrkyně.
14. Odpůrkyně zdůrazňuje, že pozemky navrhovatele jsou ornou půdou a navrhovatel je využívá jako záhumenkové pole k drobným výpěstkům bez ohledu na jejich zařazení do plochy OC (čistě obytné území). Zájem nevyužívat pozemky k účelu, pro který je funkční plocha OC vymezena, prezentuje dlouhodobě. Za situace, kdy navrhovatel nevyužívá pozemky v souladu s dřívějším funkčním využitím a ani užívat nehodlá, nemůže být schválenou změnou funkčního využití zkrácen na svých právech. Vynětí částí pozemků navrhovatele z plochy s funkčním využitím OC odpovídá jejich dlouhodobému faktickému způsobu užívání navrhovatelem. Nové vymezení dosavadnímu způsobu využití nebrání. Za takové situace navrhovatel není zkrácen na právech, což ve své judikatuře dovozuje i NSS (rozsudek ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 Ao 2/2011-17).
15. Odpůrkyně poukázala na vnitřní rozpornost návrhu, v němž navrhovatel namítá nezákonnost vymezení plochy pro veřejně prospěšnou stavbu, pro kterou lze práva k pozemkům a stavbám vyvlastnit, a plochy veřejně prospěšné stavby obslužné komunikace, pro kterou lze uplatnit předkupní právo, jejich zrušení však nenavrhuje.

Replika navrhovatele

16. Navrhovatel v replice poukázal na to, že odpůrkyně souhlasí s návrhovým bodem týkajícím se vymezení plochy pro uplatnění předkupního práva na pozemku p. č. XB a plochy pro veřejně prospěšné stavby, pro které lze práva k pozemkům (a stavbám) vyvlastnit, na pozemku p. č. XA. Odpůrkyně měla zajistit, aby dokument, který zasahuje do vlastnických práv, neobsahoval takto významné vady. Navrhovatel zdůraznil absenci odůvodnění napadeného OOP, ke které se odpůrkyně nevyjádřila. Napadené OOP neobsahuje žádné odůvodnění zásahu do vlastnických práv navrhovatele. Není zdůvodněna změna vymezení

funkčních ploch oproti předchozí územně plánovací dokumentaci ani stanovení možnosti vyvlastnění a zřízení předkupního práva. Namítanou nezákonností (nepřezkoumatelností) napadeného OOP se soud na základě aplikace § 76 s. ř. s. musí zabývat z úřední povinnosti. K tomu navrhovatel odkázal na usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116, a rozsudek NSS ze dne 26. 10. 2016, č. j. 10 As 183/2016-35.

17. Navrhovatel zdůraznil, že jeho pozemky se nenachází v části, kterou odpůrkyně nazývá developerským územím. Nelze též svádět vinu za současnou situaci na developery, neboť „živelné“ výstavbě bez odpovídající infrastruktury napomohla sama odpůrkyně, která ji územním plánem a nedostatečnou regulací území umožnila. Navrhovatel se domnívá, že nedostatky, na nichž se nepodílel, nelze napravovat zásahem do jeho vlastnických práv. Tvzení odpůrkyně, že nově vybudovaná zástavba je spojena pouze po silnici II. třídy č. 2444, která není a nebude opatřena v dotčené oblasti chodníky pro pěší, není důvodem, pro který by měl být veden přístup přes soukromé pozemky a omezeno jejich využití. Odpůrkyně v minulosti dovolila neřízenou výstavbu bez odpovídající infrastruktury. Tyto chyby se snaží nyní řešit prostřednictvím pozemků navrhovatele, ačkoli existuje jiné řešení, které do jeho práv nezasahuje. Tvzené potřebné spojení pozemku p. č. XC a ulice Kostelecká je možné řešit jednoduše přes roh pozemku p. č. XD, který umožňuje vstup do ulice Dlouhá, která stejně jako ulice U Sluh navazuje na ulici Kostelecká. Při tomto řešení není omezen žádný ze soukromých pozemků. Upozornil, že cesta přes pozemky navrhovatele bude výhodná pouze pro zlomek obyvatel nově vybudovaných rodinných domů, neboť pro většinu je tato cesta delší a složitější. Odpůrkyně se též nevyjádřila, proč chodníky podél hlavní silnice neřeší podobně jako v případě pozemků navrhovatele. Není zřejmé, z jakého důvodu neomezí práva vlastníků pozemků podél hlavní silnice a nevybuduje odpovídající chodníky. Nadto není pravdou, že na komunikaci č. 2444 nejsou chodníky. Chodníky lze případně zvětšit zmenšením příkopů.
18. Navrhovatel má za to, že z vyjádření odpůrkyně lze dovodit namítanou diskriminaci navrhovatele. Řešení prostřednictvím pozemků navrhovatele je zjevně nesmyslné a odpůrkyně dostatečně nevysvětlila, proč je zvolila. Argumentaci ve vyjádření považuje navrhovatel za účelovou. Dle navrhovatele svědčí o tom, že změny byly provedeny jako reakce na prohrané soudní řízení ve věci pozemku p. č. XA a měly za cíl znehodnocení jeho pozemků, přestože ke změnám nebyly důvody nebo se nabízela jiná vhodnější řešení.
19. Dále navrhovatel poukázal na to, že jeho pozemky navazují na existující zástavbu. Není zřejmé, proč by nemohly být určeny k výstavbě rodinného domu, který by vyplnil proluku. Zdůraznil, že omezení zastavitelných ploch mělo být řešeno dříve, především před výstavbou 65 novostaveb v lokalitě, která nebyla k výstavbě připravena. Omezení výstavby v prolukách v zastavěném území nemá žádný vliv, neboť zásadní výstavba nových rodinných domů byla nezodpovědně povolena již v minulosti. U navrhovatele by šlo o jeden rodinný dům. Dle navrhovatele je bezpředmětné, jaký úmysl ohledně způsobu využití pozemků dříve uváděl. Odmítá tvrzení, že neměl zájem o využití pozemků ve funkční ploše pro bydlení. Odpůrkyně nepředložila žádný důkaz k prokázání svého tvrzení. Navrhovatel chtěl na pozemcích pracovat a hospodařit, nyní na nich již z důvodu vyššího věku pracovat nemůže. Vymezení ploch v územním plánu by se nemělo řídit domněnkami odpůrkyně o tom, jak vlastníci zamýšleli pozemky využít. Odmítá, že by změna směřovala ke sjednocení vymezení plochy s jejím faktickým využitím. Skutečnost, že navrhovatel nyní pozemky k obytné funkci nevyužívá, nemůže být automaticky důvodem pro omezení jeho vlastnického práva způsobem, který zcela nelogicky zvolila odpůrkyně.

20. Navrhovatel uvedl, že návrh nepovažuje za vnitřně rozporný, neboť součástí funkčního vymezení plochy veřejné zeleně a vozidlové komunikace na jeho pozemcích jsou též regulativy, které zakládají možnost vyvlastnění a vymezují předkupní právo.

Podání navrhovatele ze dne 10. 2. 2021

21. Navrhovatel k výzvě soudu upravil petit návrhu tak, že se domáhá zrušení změny č. 6 v části, ve které byla na pozemku p. č. XB vymezena plocha veřejné zeleně a plocha veřejně prospěšných staveb, pro které lze práva k pozemkům a stavbám vyvlastnit, a v části vymezení plochy vozidlová komunikace a plochy veřejně prospěšné stavby obslužné komunikace, pro kterou lze uplatnit předkupní právo, na pozemku p. č. XA.

Vyjádření odpůrkyně k úpravě petitu návrhu

22. Odpůrkyně namítla, že podání navrhovatele ze dne 10. 2. 2021 představuje nepřípustné rozšíření návrhu. S odkazy na judikaturu znovu poukázala na pasivitu navrhovatele v procesu přípravy změny územního plánu, kterou navrhovatel nikterak nevysvětlil. Vzhledem k tomu, že navrhovatel neuplatnil námitku, zbavil odpůrkyni možnosti vypořádat se s výhradami v procesu přípravy změny územního plánu, a přenáší tak na soud odpovědnost za věcné posouzení funkčního vymezení ploch a požaduje, aby soud nahradil činnost pořizovatele územního plánu. K tomu odkázala na rozsudek NSS ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011-43, podle něhož v případě přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality není možné po soudu požadovat, aby provedl odbornou úvahu ve směru vážení důležitých veřejných zájmů či veřejného zájmu na jedné straně a ochrany vlastnictví navrhovatelů na straně druhé, pokud tuto úvahu před ním neprovedl z důvodu zaviněné pasivity navrhovatelů příslušný správní orgán. S ohledem na pasivitu navrhovatele ve stadiu přípravy změny č. 6 územního plánu odpůrkyně namítá nedostatek věcné legitimace navrhovatele. K tomu citovala právní větu rozsudku NSS ze dne 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 2/2009-54, č. 2008/2010 Sb. NSS, a rozsudek NSS ze dne 6. 11. 2014, č. j. 7 As 186/2014-49. S odkazy na judikaturu zdůraznila, že navrhovateli nepřisluší námitky proti proporcionalitě, neboť proporcionalita přijatého řešení nemůže být předmětem soudního přezkumu, nemohl-li ji navrhovatel pro nedůvodnou pasivitu odpůrce posoudit v průběhu pořizování daného opatření obecné povahy. Pokud jde o vymezení komunikace, odpůrkyně poukázala na to, že totožné funkční změny jsou například v lokalitě č. 15, kde byla obdobně vymezením obslužné komunikace s doprovodnou zelení omezena plocha všeobecně obytná. Změna tedy není vůči navrhovateli diskriminační. Plocha pro komunikaci byla vymezena též v lokalitách č. 5 a č. 6. Zajištění dostatečné uliční sítě, dopravní obslužnosti, přístupu a napojení na stávající síť komunikací v obci prostřednictvím pozemků navrhovatele je veřejným zájmem občanů na vnitřní prostupnosti obce v rámci sítě obslužných komunikací, chodníků a cest. Vymezení plochy pro obslužnou komunikaci a pro zeleň na pozemcích navrhovatele není nepřiměřeně svévolným či excesivním zásahem. K předkupnímu právu doplnila, že pozemek p. č. XA pro stavbu obslužné komunikace byl zařazen do ploch veřejně prospěšných staveb pro uplatnění předkupního práva v souladu s § 101 stavebního zákona, obdobně jako pozemky pro obslužnou komunikaci v lokalitě č. 15. V textové části je uvedeno, že předkupní právo je vymezeno ve prospěch obce Veleň a označeno katastrální území. Připustila, že zařazení plochy veřejné zeleně do ploch veřejně prospěšných staveb, pro které lze práva k pozemkům a stavbám vyvlastnit, bylo nesprávné. Avšak vzhledem k tomu, že je prakticky bez významu a objektivně nepoužitelné, nezakládá tato nesrovnalost důvod zrušení změny č. 6.

Odpůrkyně nesouhlasila ani s námitkou absence odůvodnění. Odůvodnění v části týkající se navrhovatele považuje za dostatečné. Pokud by navrhovatel podal námitky, mohl být v odůvodnění rozhodnutí o námitkách obsažen zevrubný výčet detailních potřeb, pro které se ke změně v této lokalitě přistoupilo. K tomu citovala rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 30. 11. 2017, č. j. 64 A 3/2017-89, a poukázala na rozsudek NSS ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 A 03/2013-29, podle něhož pouhé začlenění pozemku do určité plochy v předchozím územním plánu nezakládá jeho vlastníkově právní nárok, aby seznal z odůvodnění nového územního plánu konkrétní důvody pro odlišné účelové určení daného pozemku. Poukázala též na rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 15. 1. 2018, č. j. 50 A 19/2017-67, podle něhož obecnost odůvodnění územního plánu v případě nepodání námitek bude představovat zásadní nezákonnost, pro kterou je třeba jej zrušit, jen v krajních případech, pokud by bylo natolik nedostatečné, že by fakticky zcela chybělo. Dle odpůrkyně jde o obdobou situaci, kterou řešil NSS v rozsudku ze dne 23. 4. 2015, č. j. 10 As 96/2014-62, kdy stěžovatel nenamítal porušení zákonnosti, nýbrž brojil proti nepřiměřenosti územního plánu a domáhal se jiného (alternativního) řešení v územním plánu stanoveného protipovodňového opatření, aby docílil stavebního využití svého pozemku.

Skutková zjištění vycházející z obsahu správního spisu

23. Z grafické části územního plánu obce Veleň z roku 2000 vyplývá, že pozemky navrhovatele (vyznačené jako jediný pozemek) byly zařazeny do plochy čistě obytného území (OC). Změny č. 1, 2, 3, 4 a 5 se pozemků navrhovatele netýkaly. Změnou č. 5, která nabyla účinnosti dne 10. 2. 2017, byla na pozemku p. č. XD namísto veřejné zeleně vymezena zastavitelná plocha VŠ pro občanskou vybavenost – školství a požární zbrojnici. Zastavitelná plocha měla být obsluhována ze stávajících komunikací.
24. Zastupitelstvo odpůrkyně schválilo dne 28. 11. 2018 usnesením č. 3 pořízení změny č. 6. Rozhodlo, že změna č. 6 bude pořízena zkráceným postupem dle § 55a stavebního zákona bez zpracování variant řešení. Jejím obsahem mělo být vymezení 21 nových lokalit. Lokalita č. 11 měla za cíl prodloužení ulice U Sluh na pozemek p. č. XA.
25. Návrh změny č. 6 z března 2019 vytyčil lokalitu č. 11 tvořenou pozemky navrhovatele p. č. XE, XA a XB o celkové ploše 0,1275 ha. V této lokalitě byly namísto dosavadní plochy OC vymezeny návrhové plochy pro vozidlovou komunikaci (V) v pokračování ulice U Sluh na pozemku p. č. XA (nadále jako slepá komunikace, na pozemek navazuje plocha OC, v délce cca 1 m plocha VZ) a dvě plochy parkové zeleně (PZ) na pozemcích navrhovatele p. č. XE (pozemek severně od návrhové plochy V ze tří stran obklopený plochou OC) a p. č. XB (pozemek jižně od návrhové plochy V ze dvou stran přiléhající k ploše OC a na východní straně k ploše veřejné zeleně VZ). Na pozemku p. č. XA byla vymezena plocha veřejně prospěšných staveb, pro které lze práva k pozemkům a stavbám vyvlastnit. Nebyly vymezeny žádné veřejně prospěšné stavby pro uplatnění předkupního práva.
26. Veřejnou vyhláškou ze dne 26. 4. 2019 vyvěšenou na úřední desce dne 29. 4. 2019 odpůrkyně oznámila termín konání veřejného projednání návrhu změny č. 6. Ve vyhlášce odpůrkyně upozornila na možnost podání námitek a připomínek ve lhůtě 7 dnů ode dne veřejného projednání. Veřejné projednání návrhu změny č. 6 proběhlo dne 30. 5. 2019.
27. V koordinovaném stanovisku k veřejnému projednání návrhu změny č. 6 ze dne 31. 5. 2019, č. j. 056326/2019/KUSK, Krajský úřad Středočeského kraje jakožto orgán ochrany

zemědělského půdního fondu vyslovil souhlas s navrhovaným zábořem ZPF mimo jiné v lokalitě č. 11, neboť splňuje charakter proluky.

28. Veřejnou vyhláškou ze dne 13. 8. 2019 vyvěšenou na úřední desce od 14. 8. 2019 do 23. 9. 2019 odpůrkyně oznámila termín konání opakovaného projednání návrhu změny č. 6. Současně upozornila na možnost podání námitek a připomínek v rozsahu provedené úpravy ve lhůtě 7 dnů ode dne veřejného projednání. Opakované veřejné projednání proběhlo dne 16. 9. 2019.
29. V upraveném návrhu pro opakované veřejné projednání ze srpna 2019 byla oproti návrhu z března 2019 v lokalitě č. 11 vypuštěna změna na pozemku navrhovatele p. č. XE, lokalita č. 11 zahrnovala pouze pozemky p. č. XA a XB o celkové ploše 0,0721 ha, na kterých byla vymezena plocha pro komunikaci a veřejnou zeleň. Nadále byla v lokalitě č. 11 vymezena plocha veřejně prospěšných staveb, pro které lze práva k pozemkům a stavbám vyvlastnit, na pozemku p. č. XB s funkčním využitím VZ. Dále byla na pozemku p. č. XA vymezena veřejně prospěšná stavba obslužné komunikace pro uplatnění předkupního práva ve prospěch odpůrkyně dle § 101 stavebního zákona.
30. Dne 6. 11. 2019 zastupitelstvo odpůrkyně rozhodlo o vydání změny č. 6. Vydání změny územního plánu bylo oznámeno veřejnou vyhláškou ze dne 13. 12. 2019. Vyhláška byla dle údajů na ní vyznačených vyvěšena na úřední desce odpůrkyně dne 16. 12. 2019 a sejmuta dne 31. 12. 2019.
31. Změna č. 6 zahrnuje 21 lokalit. V lokalitě č. 11 mění dosavadní zařazení pozemků navrhovatele do plochy OC a vymezuje na pozemku p. č. XB návrhovou plochu veřejné zeleně VZ mimo zastavěné území a na pozemku p. č. XA návrhovou plochu V – vozidlová komunikace. V podmínkách pro využití ploch bylo stanoveno, že vymezený uliční prostor pro umístění komunikace v lokalitě č. 11 bude minimálně osmimetrový. Na pozemku p. č. XB změna č. 6 vymezuje plochu veřejně prospěšných staveb, pro které lze práva k pozemkům a stavbám vyvlastnit, a na pozemku p. č. XA plochu pro veřejně prospěšnou stavbu obslužné komunikace pro uplatnění předkupního práva ve prospěch odpůrkyně. Z textové části změny č. 6 plyne, že základní koncepce rozvoje území, ochrana a rozvoj hodnot v území ani urbanistická koncepce se nemění. Základním důvodem pro pořízení změny je potřeba odpůrkyně „aktualizovat územní potřeby obce v souvislosti s ochranou obce před povodněmi a negativními vlivy regionální a nadregionální silniční a železniční dopravy. Společně s těmito potřebami řeší změna č. 6 požadavky obce na drobné úpravy funkčního uspořádání zastavěných a zastavitelných ploch.“ V odůvodnění souladu změny č. 6 s cíli a úkoly územního plánování je uvedeno, že vymezené zastavitelné plochy doplňují již zastavěné plochy. V lokalitách, v nichž se nevymezuje zastavitelné území, změna zhodnocuje stávající urbanistické hodnoty, zajišťuje ochranu životního prostředí a upravuje funkční využití v souladu se současnými potřebami obce. Dále je zde uvedeno, že v rámci potřeby zachování funkčnosti dopravní obslužnosti občanské vybavenosti obce Veleň byla vymezena veřejně prospěšná stavba pro uplatnění předkupního práva dle § 101 stavebního zákona ve prospěch obce Veleň v lokalitě č. 11 pro zajištění přístupnosti školního pozemku. Přijaté řešení je komplexně zdůvodněno takto: „Změna č. 6 ÚP Veleň obsahuje 21 lokalit, které upravují stávající územně plánovací dokumentaci tj. platný ÚPO Veleň dle současných potřeb obce. Změna zároveň aktualizuje území ve smyslu Územně analytických podkladů ORP Brandýs n./L. Jednotlivé dílčí změny v lokalitách č. 1 – 21 se z hlediska úpravy a aktualizace stávajícího platného územního plánu dají rozdělit na lokality upravující stávající ÚP změnou funkcí a podmínek pro využití již vymezených plocha a lokalit vymezující nové funkční plochy.“

K lokalitám č. 4, 5, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 16, 17, 19, 20 a 21 bylo dále uvedeno, že „*upravují a aktualizují platnou územně plánovací dokumentaci dle současných potřeb obyvatel a správy obce.*“

32. Navrhovatel neuplatnil v procesu přípravy změny č. 6 žádné námitky.

Posouzení návrhu soudem

33. Soud ověřil, že návrh byl podán včas (§ 101b odst. 1 s. ř. s.), osobou k tomu oprávněnou (§ 101a odst. 1 s. ř. s.) a obsahoval všechny zákonem stanovené náležitosti (§ 101b odst. 2 s. ř. s.). Soud proto návrh věcně projednal, a to v rozsahu návrhu ze dne 23. 11. 2020. Při věcném posouzení návrhu soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy (§ 101b odst. 3 s. ř. s.). Při rozhodování byl soud vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.).
34. Soud rozhodl o návrhu bez jednání, neboť navrhovatel s tím souhlasil a odpůrkyně na výzvu soudu nevyjádřila nesouhlas, tudíž se má za to, že s takovým postupem souhlasí (§ 51 odst. 1 věta druhá s. ř. s.). Nadto byl dán důvod pro postup dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 101b odst. 4 s. ř. s.
35. Soud o návrhu navrhovatele rozhodl rozsudkem ze dne 26. 2. 2021, č. j. 55 128/2020-87, jímž zrušil změnu č. 6 v části, v níž byla v grafické i textové části vymezena plocha vozidlové komunikace (V) na pozemku p. č. XA v katastrálním území X a plocha veřejné zeleně (VZ) na pozemku p. č. XB v katastrálním území X, a dále v části, v níž byla na pozemku p. č. XA v katastrálním území X vymezena veřejně prospěšná stavba obslužné komunikace, pro kterou lze uplatnit předkupní právo, a na pozemku p. č. XB v katastrálním území X plocha veřejně prospěšných staveb, pro které lze práva k pozemkům a stavbám vyvlastnit. Ke kasační stížnosti odpůrkyně byl rozsudek Krajského soudu v Praze zrušen rozsudkem NSS ze dne 23. 3. 2023, č. j. 9 As 49/2021-39 (dále jen „rozsudek č. j. 9 As 49/2021-39“) a věc vrácena k dalšímu řízení. Krajský soud je nyní vázán právním názorem NSS (§ 110 odst. 4 s. ř. s.), a to jak v rozsahu, v němž NSS shledal důvody kasační stížnosti opodstatněnými, tak i v rozsahu, v němž akceptoval vyslovený právní názor krajského soudu (viz rozsudek NSS ze dne 30. 1. 2009, č. j. 4 Ads 19/2008-188).
36. Pokud jde o úpravu petitu návrhu učiněnou v podání ze dne 10. 2. 2021, NSS dospěl v rozsudku č. j. 9 As 49/2021-39 k závěru, že nebyl dán důvod pro výzvu soudu dle § 37 odst. 5 s. ř. s., neboť návrhu ze dne 23. 11. 2020 nechyběly žádné náležitosti, návrh nebyl nejasný ani nesrozumitelný. Navrhovatel dle NSS zcela jednoznačně vymezil napadenou část opatření jako část textového a grafického vymezení plochy VZ na pozemku p. č. XB a část textového a grafického vymezení plochy V na pozemku p. č. XA a tento petit byl v návrhu patřičně odůvodněn. Podle § 101b odst. 2, věty druhé, s. ř. s. nelze již v dalším řízení návrh rozšiřovat na dosud nenapadené části opatření obecné povahy nebo jej rozšiřovat o další návrhové body, pokud návrh obsahoval všechny náležitosti podle věty první, tj. návrhové body jakožto skutkové a právní důvody, pro které navrhovatel považuje napadené opatření nebo jeho část za nezákonné, a obecné náležitosti podání podle § 37 odst. 2 a 3 téhož zákona. Podle § 101d odst. 1 s. ř. s. je soud při rozhodování vázán rozsahem a důvody návrhu. NSS zdůraznil, že rozsah návrhu je určen petitem návrhu. Soud je tedy při přezkumu opatření obecné povahy vázán jednoznačně vymezeným petitem, který není možné po podání návrhu rozšiřovat na dosud nenapadené části opatření, a to ani v případě, že původní návrh obsahuje návrhové důvody k takto rozšířenému petitu. Nejvyšší správní soud vytkl krajskému soudu,

že v rozporu s § 101b odst. 2, větou druhou, s. ř. s. a § 101d odst. 1 s. ř. s. inicioval a připustil nikoli upřesnění, ale rozšíření návrhu, a vybočil tak z mezí soudního přezkumu stanovených úplným a jasným návrhem ze dne 23. 11. 2020.

37. Krajský soud tedy v souladu s rozsudkem č. j. 9 As 49/2021-39 v novém řízení projednal napadené opatření jsa vázán petitem vymezeným v původním návrhu ze dne 23. 11. 2020 (§ 101d odst. 1 s. ř. s.). Výrokem I rozsudku soud proto dle § 95 odst. 2 občanského soudního řádu použitého přiměřeně na základě § 64 s. ř. s. a dle § 101b odst. 2, věty druhé, s. ř. s. nepřipustil změnu (rozšíření) návrhu, kterou učinil navrhovatel v podání ze dne 10. 2. 2021 (k přiměřené aplikaci § 95 odst. 2 o. s. ř. v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy viz rozsudek NSS ze dne 4. 6. 2020, č. j. 6 As 88/2020-44, a Karel Černín k § 101b s. ř. s. in Kühn, Zdeněk, Kocourek, Tomáš a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 880). V situaci, kdy byl rozsah přezkumu soudu dán závazným právním názorem vysloveným v rozsudku č. j. 9 As 49/2021-39, soud o nepřipuštění změny návrhu nerozhodl samostatným usnesením, ale toliko samostatným výrokem rozsudku.
38. Vzhledem k tomu, že navrhovatel původním návrhem omezil přezkum opatření obecné povahy pouze na část textového a grafického vymezení plochy VZ na pozemku p. č. XB a část textového a grafického vymezení plochy V na pozemku p. č. XA, mohl účinně namítat jen takové nedostatky, které se skutečně vztahují k napadené části (viz rozsudek č. j. 9 As 49/2021-39, a v něm odkazované rozsudky NSS ze dne 6. 11. 2014, č. j. 7 As 186/2014-49, či ze dne 3. 9. 2015, č. j. 9 As 72/2015-55). Soud se proto dále zabýval jen námitkami, které se týkaly funkčního vymezení ploch komunikace a veřejné zeleně. Soud dodává, že ani namítaná nepřezkoumatelnost změny č. 6 pro nedostatek důvodů ve vztahu k vymezení veřejně prospěšné stavby, pro kterou lze uplatnit předkupní právo, a plochy veřejně prospěšných staveb, pro které lze práva k pozemkům a stavbám vyvlastnit, na pozemcích navrhovatele, není důvodem, který by mohl prolomit vázanost soudu rozsahem návrhu.
39. Soud se zabýval otázkou, zda navrhovatel mohl být územním plánem zkrácen na svých právech. Odmítnout návrh proto, že byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou, je možné (kromě nedostatku procesní legitimace) 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). K dosažení věcného projednání návrhu zpravidla postačí logicky myslitelné tvrzení o dotčení navrhovatele, jež nebude nereálné již na první pohled (viz rozsudek NSS ze dne 5. 11. 2014, č. j. 3 As 60/2014-85). To tvrzení navrhovatele v projednávaném návrhu splňuje.
40. Navrhovatel svoji legitimaci k podání návrhu dovozuje z vlastnictví pozemků p. č. XB a p. č. XA v katastrálním území a obci Veleň, které soud ověřil z katastru nemovitostí (list vlastnictví č. XF). Mezi účastníky není sporu o tom, že jde o pozemky ve vlastnictví navrhovatele, které jsou napadenou změnou územního plánu regulovány, přičemž navrhovatel předestřel myslitelné tvrzení o dotčení svého vlastnického práva, které spatřuje v tom, že na jeho pozemcích, které byly dosud součástí plochy čistě obytného území, byla bez relevantních důvodů vymezena plocha s funkčním využitím VZ – veřejná zeleně, a plocha s funkčním využitím V – vozidlová komunikace. Ačkoli územní plán navrhovateli nebrání v užívání pozemků stávajícím způsobem, změna č. 6 oproti dosavadní regulaci změnou funkčního využití pozemků podstatně limituje jejich přípustné budoucí využití. Procesní

legitimace navrhovatele je tedy dle názoru soudu dána. Soud se proto dále zabýval důvodností návrhu.

41. K odkazu odpůrkyně na rozsudek NSS ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 Ao 2/2011-17, soud uvádí, že schválené funkční využití pozemků neodpovídá dosavadnímu faktickému způsobu jejich využívání (jako orné půdy), přičemž oproti případu řešenému v uvedeném rozsudku zde existovala předchozí regulace v podobě územního plánu vymezující jejich možné využití. Ačkoli vlastník pozemku nemá veřejné subjektivní právo na to, aby územní plán stanovil pro jeho pozemek způsob využití, který požaduje, má právo na to, aby změna regulace, která se dotýká jeho vlastnického práva k pozemku, byla provedena v souladu se zákonem a zásadou proporcionality.
42. Jak bylo výše uvedeno, věcný přezkum byl omezen na námitky týkající se funkčního využití pozemků navrhovatele.
43. Rozsah věcného přezkumu byl ovlivněn tím, že navrhovatel neuplatnil námitky při přijímání opatření obecné povahy (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116). O tom, že byl navrhovatel při pořizování napadeného OOP pasivní a neuplatnil námitky, není v projednávané věci sporu (viz též bod 36 rozsudku č. j. 9 As 49/2021-39). Navrhovatel současně neuvedl a neprokázal žádné důvody, které by mu bránily námitky uplatnit.
44. Jak uvedl zdejší soud již v rozsudku ze dne 26. 2. 2021, č. j. 55 128/2020-87, nepodání námitek navrhovatele nezabavuje práva podat návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části podle § 101a a násl. s. ř. s. Jeho pasivita však sehrává důležitou roli při posuzování důvodnosti návrhu. Z ustálené judikatury vyplývá, že neuplatnil-li navrhovatel v průběhu pořizování územního plánu věcné námitky a jeho procesní pasivita nevyplývá z objektivních okolností, nemůže se soud zabývat přiměřeností řešení obsaženého v napadeném územním plánu (rozsudky NSS ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011-43, ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 Aos 3/2013-29, ze dne 24. 1. 2019, č. j. 7 As 461/2018-23, ze dne 10. 7. 2020, č. j. 5 As 66/2019-41, ze dne 21. 8. 2020, č. j. 6 As 270/2019-38). Výjimku představují případy, kdy zásah do vlastnického práva musel být pořizovateli zcela zjevný již v době přípravy územního plánu a jedná se o zásah dosahující značné intenzity, blížíci se vyvlastnění dotčených nemovitých věcí (viz rozsudek NSS ze dne 26. 10. 2016, č. j. 10 As 183/2016-35, a v něm citovanou judikaturu). Změny ve funkčním využití pozemků navrhovatele svojí intenzitou účinků srovnatelných s vyvlastněním nedosahují. Přijaté řešení nevylučuje, aby navrhovatel své pozemky nadále užíval v souladu s faktickým stavem k zemědělskému účelu (jako ornou půdu).
45. V souladu s výše uvedenou judikaturou byl přezkum napadené změny č. 6 omezen a nelze se zabývat její proporcionalitou. Závěr o nemožnosti posuzovat přiměřenost zvoleného řešení ovšem neznamená, že by se soud nemohl k návrhu navrhovatele, jenž byl v průběhu pořizování územního plánu pasivní, zabývat otázkou souladu napadeného opatření obecné povahy s kogentními procesními a hmotněprávními ustanoveními zákona či nedostatečně či nesprávně zjištěného skutkového stavu. Soud připomíná, že NSS v bodě 37 rozsudku č. j. 9 As 49/2021-39 dospěl k závěru, že krajský soud výše předestřené meze soudního přezkumu dodržel, když se ve vztahu ke změnám funkčního využití pozemků navrhovatele zabýval toliko existencí dostatečného a přesvědčivého odůvodnění.

46. Navrhovatel namítal absenci odůvodnění vymezení změny funkčního využití ploch v lokalitě č. 11, která spočívala ve vymezení plochy komunikace na pozemku p. č. XA a plochy VZ na pozemku p. č. XB namísto dosavadní plochy OC.
47. Požadavky na obsah odůvodnění územního plánu upravuje § 53 odst. 4 a 5 stavebního zákona a část II. přílohy č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb., přičemž změna územního plánu se zpracovává v rozsahu měněných částí (§ 55 odst. 6 stavebního zákona). Z § 68 odst. 3 správního řádu užitého přiměřeně dle § 174 odst. 1 správního řádu vyplývá, že i v odůvodnění opatření obecné povahy je nutno uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů (srov. rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136, č. 1795/2009 Sb. NSS, či ze dne 22. 6. 2022, č. j. [5 As 98/2019-82](#), odst. 91). Odůvodnění musí být logické a přesvědčivé, byť na obecnou část odůvodnění nelze klást přehnané nároky a nutně zůstává spíše v obecné rovině (srov. bod 20 rozsudku NSS ze dne 2. 8. 2018, č. j. 10 As 33/2018-39). Požadavky na konkrétnost a detailnost odůvodnění se liší v závislosti na tom, zda vlastník konkrétních pozemků v průběhu řízení o změně územního plánu vznesl proti regulativům napadeným před soudem včasné námitky (viz rozsudek NSS ze dne 26. 6. 2014, č. j. 5 AOs 3/2013-33). V případě, že navrhovatel zůstane bez objektivních důvodů pasivní, je třeba klást na odůvodnění nižší nároky. Zásadně postačí, je-li z odůvodnění alespoň v obecné rovině patrná představa o záměrech zpracovatele (viz např. rozsudek NSS ze dne 6. 11. 2014, č. j. 7 As 186/2014-49, či ze dne 2. 8. 2018, č. j. 10 As 33/2018-39, odst. 22 a 24). Závažným důvodem pro zrušení (části) OOP i přes procesní pasivitu navrhovatele nemůže být pouhá obecnost odůvodnění, může jím však být jeho naprostá absence. Jde o případ, kdy odůvodnění je natolik nedostatečné, že nedává o záměrech zpracovatele jasnou představu ani v té nejobecnější rovině, a fakticky tak zcela chybí (srov. odst. 17 až 19 rozsudku NSS ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 AOs 3/2013-29, rozsudek NSS ze dne 30. 3. 2016, č. j. 8 As 121/2015-53, bod 41, či rozsudky Krajského soudu v Praze ze dne 20. 6. 2020, č. j. 43 A 155/2018-104, či ze dne 16. 6. 2020, č. j. 55 A 80/2019-99). Tento požadavek odůvodnění změny ve vztahu k lokalitě č. 11 nesplňuje, jak bude níže rozvedeno.
48. Odpůrkyně nebyla povinna se zabývat proporcionalitou přijatého řešení ve vztahu k vlastnickému právu navrhovatele, byla však povinna alespoň v obecné rovině změnu odůvodnit. Soud se ztotožnil s navrhovatelem, že napadené OOP ve vztahu ke změnám v lokalitě č. 11 odůvodnění fakticky postrádá.
49. Soud zdůrazňuje, že NSS v rozsudku č. j. 9 As 49/2021-39 aproboval závěr zdejšího soudu, že napadené opatření neobsahuje ani obecné odůvodnění změn ve vztahu k pozemkům navrhovatele, a nedostalo tak shora vymezeným požadavkům na odůvodnění. V podrobnostech soud odkazuje na body 38 až 43 rozsudku č. j. 9 As 49/2021-39. Právním názorem v něm vysloveným je soud nyní vázán.
50. Z textové části změny č. 6 plyne, že základním důvodem pro její pořízení byla „*potřeba aktualizovat územní potřeby obce v souvislosti s ochranou obce před povodněmi a před negativními vlivy regionální a nadregionální silniční a železniční dopravy*“. Společně s tím změna č. 6 řeší „*požadavky obce na drobné úpravy funkčního uspořádání zastavěných a zastavitelných ploch*“ (str. 6 textové části opatření). Ze změny č. 6 územního plánu včetně jejího odůvodnění není patrné, že by změny v lokalitě, ve které jsou zařazeny pozemky navrhovatele, jakkoli souvisely s ochranou před povodněmi či vlivy regionální a nadregionální silniční a železniční dopravy. V rámci odůvodnění opatření je v kapitole „*3e) Komplexní zdůvodnění přijatého řešení*“ ve vztahu k lokalitám obsahujícím mj. pozemky

navrhovatele uvedeno pouze to, že změny upravují a aktualizují platnou územně plánovací dokumentaci „dle současných potřeb obyvatel a správy obce“ (str. 4 odůvodnění). Jiné odůvodnění přijatých změn ve vztahu k funkčnímu využití pozemků navrhovatele opatření neobsahuje. Za odůvodnění změny územního plánu nelze považovat pouhý obecný odkaz na potřeby obce, který fakticky žádné odůvodnění nepředstavuje. Jak uvedl NSS v rozsudku č. j. 9 As 49/2021-39, „z uvedeného ovšem není ani v hrubých obrysech seznatelné, proč došlo ke změnám funkčního využití pozemků navrhovatele, resp. jak tyto změny souvisí s deklarovanou ochranou před povodněmi či vlivy dopravy (a contrario rozsudky č. j. 6 AOs 3/2013-29, odst. [20] a [21], a ze dne 26. 6. 2014, č. j. 5 AOs 3/2013-33, kde obec Špindlerův Mlýn v územním plánu vyjádřila záměr celkově omezit výstavbu na území obce a tomu odpovídaly změny ve funkčním využití dotčených pozemků ze zastavitelných na nezastavitelné – bez ohledu na konkrétní stanovení funkčního využití toho kterého pozemku).“

51. Odpůrkyně v odůvodnění změny č. 6 pouze v rámci hodnocení souladu s cíli a úkoly územního plánování toliko ve vztahu k vymezení veřejně prospěšné stavby (obslužné komunikace) pro uplatnění předkupního práva dle § 101 stavebního zákona v lokalitě 11 zmínila, že důvodem jejího vymezení mělo být „zachování funkčnosti dopravní obslužnosti občanské vybavenosti“, resp. „zajištění přístupnosti školního pozemku“. To však jednak nikterak neodůvodňuje vymezení plochy VZ, jednak neodpovídá obecnému zdůvodnění přijímaného opatření, které hovoří o ochraně před povodněmi a silniční a železniční dopravou. Uvedená zmínka nadto nemůže sama o sobě bez dalšího vysvětlení v kontextu územního plánu obstát (soud nevylučuje, že takové vysvětlení může existovat, nebylo však v odůvodnění napadeného opatření obecné povahy vyjádřeno). Nelze odhlédnout od toho, že dle grafické části územního plánu ve znění změny č. 6 pozemek navrhovatele p. č. XA přímo nesousedí s plochou VŠ – školství. Pozemek p. č. XA (dle odpůrkyně využívaný jako orná půda) navazující na západní straně na účelovou komunikaci (ulici U Sluh) po své severní a severovýchodní straně sousedí s plochami čistě obytného území OC a pouze malou jihovýchodní částí (v délce cca 1 m) sousedí s plochou VZ – veřejná zeleň, která cca 50 m jižně přiléhá k ploše VŠ. Po jižní straně se pak nachází navrhovatelův pozemek p. č. XB původně s funkčním využitím OC, na němž byla bez jakéhokoli odůvodnění změnou č. 6 vymezena plocha VZ. Přístup na „školní pozemek“, resp. plochu VŠ navazující na plochu VZ, je přitom zajištěn o 50 m jižně stávající paralelní ulicí ústící přímo k ploše VŠ při její hranici s plochou VZ (může tedy zajistit přístup pro obě tyto plochy). Hlavní přístup k ploše VŠ je zajištěn z jihu. Pokud by měl být uvažován přístup pro pěší přes plochu VZ (např. pro obyvatele plochy všeobecně obytného území na severovýchodě obce), pak je přístup možný ze severní strany, kdy stávající plocha veřejné zeleně VZ sousedící s plochou VŠ je lemována existující komunikací oddělující plochy VZ a OV. Z grafické části územního plánu se tedy nepodává zjevná potřeba zajištění dopravní obslužnosti plochy školství prodloužením ulice U Sluh. Potřeba zajištění (dalšího) přístupu ke „školnímu pozemku“ skrze úzký průchod na plochu veřejné zeleně nad plochou VŠ se nepodává ani z jiných podkladů.
52. Lze dodat, že v posuzovaném případě nejde o nový územní plán, ale pouze o změnu územního plánu, která se dotýkala 21 lokalit, nebyla nikterak rozsáhlá a po pořizovateli bylo možné rozumně požadovat, aby důvody změn alespoň v obecné rovině objasnil, a to i bez námitek vlastníků pozemků, byť se při absenci námitek nemusel v odůvodnění zabývat přiměřeností zásahu do jejich vlastnického práva. Soud připomíná, že nedostatky odůvodnění nelze dle ustálené judikatury nahradit vyjádřením k návrhu (srov. obdobně např. rozsudek NSS ze dne 19. 12. 2008, č. j. 8 Afs 66/2008-71, či ze dne 28. 1. 2009, č. j. 1 As 110/2008-99).

53. Jak konstatoval NSS v rozsudku č. j. 9 As 49/2021-39, „stěžovatelkou dodatečně uváděné odůvodnění potřebou zajistit přístup na školní pozemek (zahradu) je přitom opožděné, neboť nedostatky odůvodnění nelze takto dohnat, jak připomněl i krajský soud na konci bodu 60. napadeného rozsudku (srov. též rozsudek NSS ze dne 28. 11. 2018, č. j. 9 As 245/2017-32, odst. [11], a tam citovanou judikaturu). Současně takové odůvodnění jednak neodůvodňuje vymezení plochy veřejné zeleně, jednak neodpovídá obecnému zdůvodnění přijímaného opatření, které hovoří o ochraně před povodněmi a silniční a železniční dopravou. To jen podporuje závěr o nedostatečnosti a nepřesvědčivosti odůvodnění provedených změn u pozemků navrhovatele.“ NSS též připomněl, že ani právo odpůrkyně na samosprávu a související požadavek na zdrženlivost soudů ji nezabavuje zákonného požadavku na alespoň obecné odůvodnění jí přijímaného opatření.
54. Lze tedy shrnout, že napadené opatření obecné povahy ani obecné odůvodnění změn funkčního využití ve vztahu k pozemkům navrhovatele neobsahuje. Odůvodnění napadeného OOP nesplňuje požadavky § 68 odst. 3 správního řádu užitého dle § 174 odst. 1 správního řádu a § 53 odst. 4 písm. b) a § 53 odst. 5 písm. a) a e) stavebního zákona ve spojení s § 55b odst. 7 stavebního zákona. Jak bylo výše uvedeno, jestliže odůvodnění je natolik nedostatečné, že fakticky zcela chybí, jde o zásadní nezákonnost, pro kterou je třeba územní plán zrušit i přes pasivitu navrhovatele (srov. bod 41 rozsudku NSS ze dne 30. 3. 2016, č. j. 8 As 121/2015-53). Návrhový bod je důvodný.
55. Pouze na okraj soud poznamenává, že přesvědčivé odůvodnění odpůrkyně neposkytla ani ve svých vyjádřeních k návrhu učiněných v řízení před krajským soudem. Nevysvětlila, jak má prodloužení ulice U Sluh oproti stávající situaci zajistit bezpečný průchod pro pěší pro obyvatele severovýchodní části obce na (blíže nespecifikované) obecní pozemní komunikace s chodníky. Prodloužením komunikace na pozemek navrhovatele by bylo možné se úzkým průchodem dostat na plochu VZ, se kterou je ovšem severovýchodní lokalita spojena z komunikace přiléhající k ploše VZ po její severní straně, přičemž cca 50 m jižně od ulice U Sluh existuje paralelní ulice vedoucí na obecní pozemky na hranici ploch VZ a VŠ. Odpůrkyně ve svém vyjádření nikterak neobjasnila, proč považuje tyto komunikace pro zajištění přístupu za nedostatečné. Pokud odpůrkyně zmínila silnici II. třídy č. 244, patrně mínila silnici III. třídy č. 2444, na které ovšem oboustranné chodníky územní plán předpokládá již od svého přijetí. Odpůrkyně ani neoznačila žádné důkazy k prokázání tvrzení, že na této komunikaci chodníky nejsou (což navrhovatel zpochybňoval), a ani přesvědčivě nevysvětlila a nedoložila, proč není jejich realizace do budoucna možná. Odpůrkyně rovněž nikterak nevysvětlila, z jakého důvodu je třeba, aby se pozemek navrhovatele, který jinak tvoří poměrně logickou hranici plochy OC, stal integrální součástí stávající relativně rozsáhlé plochy veřejné zeleně.
56. K námitce nepřiměřenosti zásahu do vlastnického práva navrhovatele soud uvádí, že se touto námitkou nemohl nad rámec namítané absence odůvodnění věcně zabývat, jednak z důvodu nepřezkoumatelnosti napadeného OOP, jednak proto, že mu to s ohledem na předchozí pasivitu navrhovatele nepřísluší. V případě přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality zásadně není možné po soudu požadovat, aby provedl odbornou úvahu ve směru vážení důležitých veřejných zájmů či veřejného zájmu na jedné straně a ochrany vlastnictví navrhovatelů na straně druhé, pokud tuto úvahu před ním neprovedl z důvodu zaviněné pasivity navrhovatelů příslušný správní orgán (viz např. rozsudek NSS ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011-43, bod 32). Ačkoli podmínkou zákonnosti územního plánu je, že veškerá omezení vlastnických a jiných věcných práv z

něho vyplývající mají ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody a jsou činěna jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120), je třeba současně s ohledem na výše uvedenou ustálenou judikaturu konstatovat, že nezákonnost z důvodů neproporcionality regulace lze zásadně úspěšně namítat a může být důvodem zrušení napadeného OOP pouze tehdy, pokud byla namítána ve fázi předcházející přijetí opatření obecné povahy a správní orgány ji byly povinny vypořádat. Pokud nebyly námitky uplatněny, lze k soudnímu přezkumu z hlediska proporcionality přistoupit jen tehdy, jestliže navrhovatel v uplatnění námitek bránil objektivní důvody, nebo jde o výjimečný případ zjevného a mimořádně intenzivního zásahu do práv, který se svou povahou blíží vyvlastnění. Navrhovatel námitky proti změně č. 6 neuplatnil, ačkoli měl možnost tak v rámci veřejného projednání a opakovaného projednání návrhu změny č. 6 územního plánu učinit, přičemž svou předchozí pasivitu nikterak neodůvodnil.

57. K námitce navrhovatele, že změna byla pořízena jako reakce na prohraný soudní spor o určení vlastnického práva k pozemku p. č. XA, soud uvádí, že z tvrzení navrhovatele, že odpůrkyně mu byla ochotna v roce 2016 prodat pozemek za cenu dle znaleckého posudku, nepřistoupila na jím navrženou cenu a v roce 2017 neuspěla v soudním sporu o určení vlastnictví k tomuto pozemku, nelze dovodit, že byla ke změně v lokalitě č. 11 motivována snahou zneužít svého postavení a „pomstít se“ navrhovatel za prohraný soudní spor. Je však třeba souhlasit s navrhovatelem, že při absenci přesvědčivého odůvodnění se postup odpůrkyně jeví jako svévolný a diskriminační ve vztahu k navrhovatel (lokalita č. 11 je tvořena jen pozemky navrhovatele, přičemž z obsahu napadeného OOP neplyne, že by šlo o součást koncepčního řešení, které by se dotýkalo i jiných osob v obdobném postavení). Soud na okraj poznamenává, že nepovažuje za srovnatelnou lokalitu č. 15, na niž poukázala odpůrkyně, ve které byla nově vymezena dle požadavku vlastníka zastavitelná plocha všeobecně obytná namísto plochy S – sady, zahrady, přičemž komunikace navržená při jejím okraji (podél níž byl na hranici se stávající plochou OC ponechán úzký pás zeleně) logicky napojuje novou zastavitelnou plochu, jakož i plochu SV, území veřejného zájmu a pro veřejné vybavení – sport, ze západní strany, která má dosud pouze omezený přístup na východní straně. Odlišná je situace i v lokalitě č. 6, kde šlo obdobně jako v dalších lokalitách především o vymezení doprovodné zeleně, která měla zajistit ochranu obyvatel v plochách pro bydlení před negativními vlivy dopravy, s možností umístění pěší komunikace, která nebyla vymezena jako veřejně prospěšná stavba s předkupním právem. Obdobná se nejeví ani lokalita č. 5, ve které je vymezena návrhová plocha komunikace v podstatě na části pozemku p. č. 155/3, ostatní plocha (dle údajů katastru nemovitostí ve vlastnictví obce ze zákona č. 172/1991 Sb.), která je vymezována ve stávající ploše doprovodné zeleně a spojuje stávající komunikace.
58. K namítané zmatečnosti textu napadeného OOP soud uvádí, že chybné označení změny územního plánu jako změny č. 5, k němuž došlo na straně dva odůvodnění změny č. 6 územního plánu, představuje pouhou zjevnou chybu v psaní, která nezpůsobuje nepřezkoumatelnost napadeného OOP, nemohla mít vliv na jeho zákonnost a navrhovatel jí nemohl být zkrácen na svých právech. Z titulní strany i dalšího textu odůvodnění je zřejmé, že pojednává o změně č. 6. Rovněž text návrhu, jímž navrhovatel brojí proti změně č. 6, svědčí o tom, že navrhovatel byl schopen identifikovat napadené OOP i jeho obsah. Navrhovatel nad rámec této chyby nespecifikoval, v čem

spatřuje zmatečnost textu napadeného OOP, a soud se tedy nemohl touto námitkou s ohledem na její obecnost blíže zabývat. Tvrzená obtížná orientace v pořizovatelem zpracovaném úplném znění textové části územního plánu nemůže sama o sobě způsobit nezákonnost změny č. 6 územního plánu ani vyloučit nabytí její účinnosti (§ 55c stavebního zákona). Tato námitka tedy není důvodná.

Závěr a rozhodnutí o náhradě nákladů řízení

59. S ohledem na výše uvedené soud shledal návrh na zrušení části změny č. 6 důvodným. Soud proto dle § 101d odst. 2 s. ř. s. zrušil změnu č. 6 v části grafického i textového vymezení plochy vozidlové komunikace (V) na pozemku p. č. XA v katastrálním území Veleň a v části grafického i textového vymezení plochy veřejné zeleně (VZ) na pozemku p. č. XB v katastrálním území Veleň, a to ke dni právní moci tohoto rozsudku, tedy v rozsahu, v němž se navrhovatel domáhal zrušení napadeného opatření obecné povahy svým návrhem ze dne 23. 11. 2020.
60. Soud neprovedl důkaz listinami označenými účastníky, neboť skutečnosti rozhodné pro posouzení návrhu na zrušení opatření obecné povahy vyplývaly v potřebném rozsahu ze správního spisu, který měl soud k dispozici a z něhož vycházel, přičemž jeho obsah není předmětem dokazování (srov. např. rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS).
61. O náhradě nákladů řízení před krajským soudem a Nejvyšším správním soudem soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Odpůrkyně nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměla úspěch. Soud připomíná, že z hlediska nákladů řízení je rozhodující konečný výsledek ve věci, nikoli dílčí výsledek řízení o kasační stížnosti. Navrhovatel měl ve věci úspěch, a má proto právo na náhradu nákladů řízení. Náklady řízení zahrnují zaplacený soudní poplatek ve výši 5 000 Kč a náklady na zastoupení advokátem, které tvoří odměna za zastoupení a náhrada hotových výdajů. Výše odměny advokáta za zastupování se stanoví v souladu s § 35 odst. 2 s. ř. s. dle 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“). Zástupce navrhovatele provedl v souvislosti s tímto řízením a řízením o kasační stížnosti čtyři účelné úkony právní služby ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu, a to převzetí zastoupení, sepsání návrhu, sepsání repliky a vyjádření ke kasační stížnosti odpůrkyně. Odměna za jeden úkon právní služby činí dle § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5 advokátního tarifu 3 100 Kč. Výše odměny zástupce tak činí celkem 12 400 Kč. Vedle odměny přísluší zástupci navrhovatele též náhrada hotových výdajů v paušální výši 300 Kč za každý z úkonů právní služby dle § 13 odst. 1 a 4 advokátního tarifu, celkem tedy 1 200 Kč. Jelikož zástupce navrhovatele je společníkem právnické osoby zřízené podle zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů, která je plátcem daně z přidané hodnoty, patří k nákladům řízení též částka odpovídající sazbě daně z přidané hodnoty ve výši 21 % vypočtená z odměny za zastupování a náhrady hotových výdajů, tedy z částky 13 600 Kč, ve výši 2 856 Kč (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). Náklady navrhovatele tedy celkem činí 21 456 Kč. Náhrada nákladů řízení je splatná ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.) k rukám zástupce navrhovatele (§ 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů, užitý na základě § 64 s. ř. s.).

Poučení:

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

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

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

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 10. května 2023

Mgr. Lenka Oulíková, v.r.
předsedkyně senátu